



Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet

BILAGEDEL TILL BETÄNKANDE
AV KOMMITTÉN OM EU:S UTVIDGNING:
KONSEKVENSERNA AV PERSONERS
FRIA RÖRLIGHET M.M.

SOU 1997:153

Ref 113
Occ 500



Statens offentliga utredningar
1997:153
Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet

Bilagedel

Bilagedel till betänkande av Kommittén om EU:s utvidgning:
konsekvenserna av personers fria rörlighet m.m.
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliet Förvaltningsavdelningen
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Förord

Bilagedelen till "Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet" SOU 1997:153 omfattar fem forsknings- och utredningsrapporter som beställts som underlag till utredningen om EU:s utvidgning (A 1997:03). För såväl fakta som bedömningar i varje rapport svarar respektive författare. De slutsatser som utredningen drar av bl.a. dessa rapporter redovisas i slutbetänkandet.

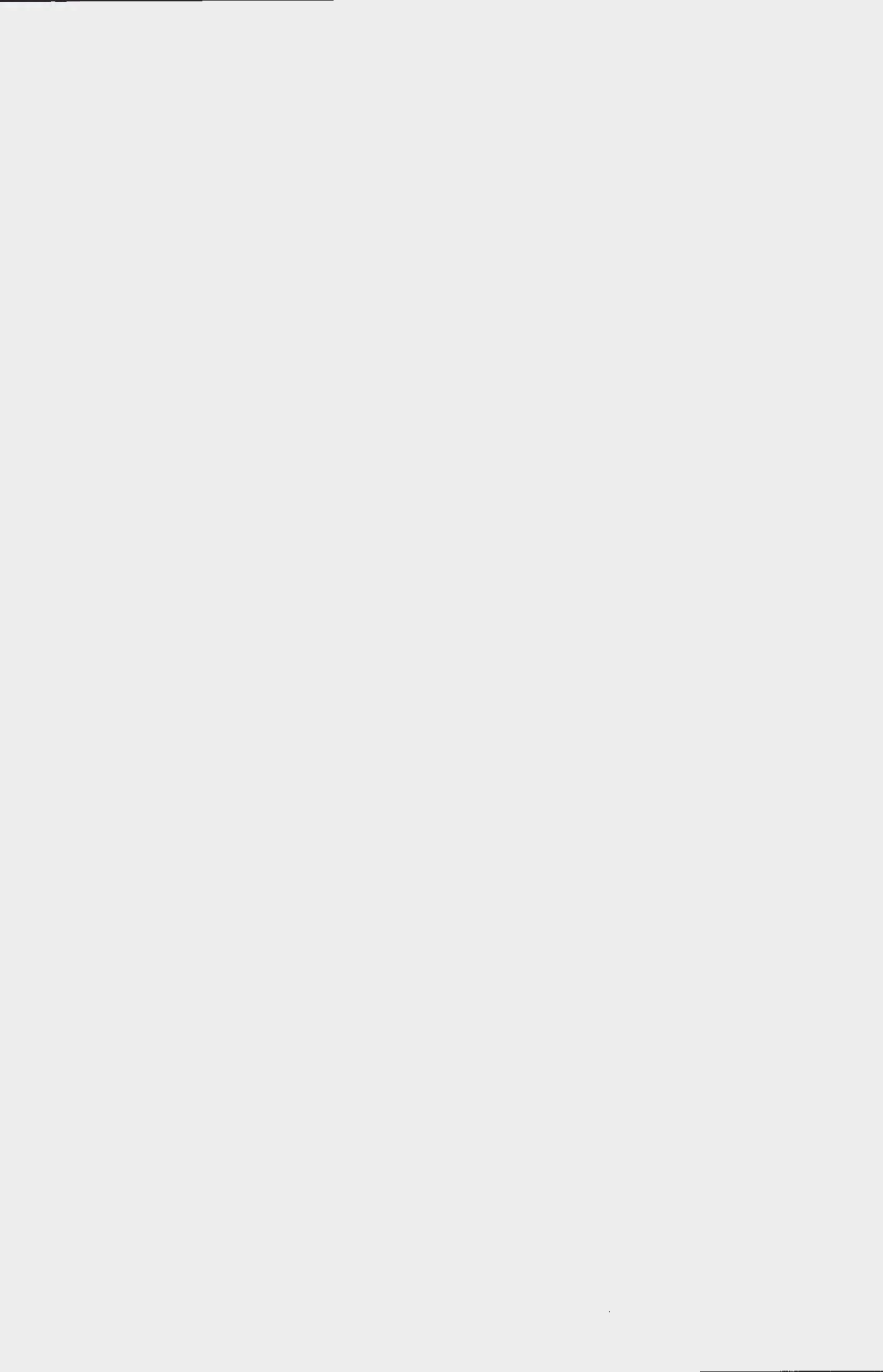
Stockholm i november 1997

Lena Gonäs

Sven Hort

Per Lundborg

Claes Ramel



Innehåll

Förord.....	3
--------------------	----------

Bilaga 1

1 Fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och nya EU-medlemmar.. 9

1.1	Introduktion och sammanfattning.....	9
1.2	Hur många vill komma?.....	15
1.3	Efterfrågan på invandrad arbetskraft i Sverige.....	27
1.4	Några enkla räkneexempel på omfattningen av den potentiella och reella invandringen.....	37
1.5	Samhällsekonomiska effekter i Sverige av att öppna gränserna för kandidatländernas arbetskraft.....	38

Bilaga 2

2 Migrations- och mobilitetsmönster från Öst till Väst: Har kvinnorna en roll i den nya rörligheten..... 51

2.1	Ogrundad fruktan för massinvandring.....	52
2.2	'Aussiedler' och andra återvändare.....	53
2.3	Kvinnorna och den nya rörligheten.....	58
2.4	Reglerad arbetskraftsrörlighet mellan buffertzonen och Tyskland.....	69
2.5	Sammanfattning och slutsatser.....	73

Bilaga 3

3 Baltikum i EU?..... 82

3.1	Traditioner – Östersjösammanhanget.....	83
3.2	Etnisk sammansättning och befolkningsutveckling i Baltikum.....	89

3.3	Den baltiska demografiska situationen –Levnadsstandardens utveckling.....	103
3.4	Privatisering och reprivatisering av egendom. Följder för olika befolkningsgrupper.....	107
3.5	Miljöförhållanden i Baltikum.....	113
3.6	Flyttning och rörlighet mellan Sverige och de baltiska länderna.....	117
3.7	Migration från Central- och Östeuropa till Västeuropa	125
3.8	Framtida rörlighet Baltikum–Sverige.....	129

Bilaga 4

4 Opinionsbildning och EUs medlemskap..... 138

4.1	Avgränsningar.....	139
4.2	Eurobarometer	140
4.2.1	Ekonomi.....	140
4.2.2	Opinion om EU.....	141
4.2.3	Synen på EU	141
4.2.4	Olika grupper	142
4.2.5	Information om EU.....	142
4.2.6	Vilken information vill man ha i kandidatländerna?.....	143
4.2.7	NATO och EU	144
4.2.8	EU-integration, vinnare eller förlorare?.....	144
4.3	Att värdera opinion – vad betyder resultaten?.....	144
4.4	Demokrati som dialog.....	145
4.5	Historiska erfarenheter och politisk kultur	146
4.6	Partier.....	147
4.7	Opinionsbildning.....	148
4.7.1	Public judgement	149
4.8	EU-frågan	149
4.9	Analys	150
4.9.1	Speglar resultatet folkopinion?.....	150
4.9.2	Opinion i förhållande till ett ungt demokratiskt ramverk	151
4.10	EU-frågan.....	152
4.10.1	Opinion och EU	153

Bilaga 5

5 Slovakia.....	158
5.1	Short summary 158
5.2	Social policy..... 159
5.2.1	The legacy..... 159
5.2.2	Foundations of new social policy 160
5.2.3	The development of social insurance..... 162
5.2.4	Health insurance..... 166
5.2.5	State support..... 168
5.2.6	Social assistance..... 170
5.2.7	Policy debate and proposals..... 172
5.2.8	Conclusions..... 174
5.3	Labour market policy..... 175
5.3.1	Passive measures..... 177
5.3.2	Active measures..... 178
5.3.3	Conclusions..... 182
5.4	Labour migration 183
6 The Czech Republic.....	192
6.1	Short summary 192
6.2	Social Policy 193
6.2.1	Pensions 193
6.2.2	Sickness Insurance..... 200
6.2.3	Health Insurance 202
6.2.4	State Social Support (SSS)..... 203
6.2.5	Social Assistance 206
6.3	Labour Market Policy 209
6.3.1	Passive measures..... 211
6.3.2	Active labour market policy..... 211
6.4	Labour Migration..... 212

Fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och nya EU-länder*

Per Lundborg

*Jag är tacksam för kommentarer från Hans Sackl'n, Johan Torstensson och Johnny Zetterberg.

1 Fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och nya EU-medlemmar

1.1 Introduktion och sammanfattning

Den kanske mest kontroversiella förändringen som utvidgningen av EU innebär är att arbetskraften i kandidatländerna får fritt tillträde till EU:s arbetsmarknad. Att kandidatländernas lågbetalda arbetskraft fritt ska kunna flytta till Sverige och de andra rika EU-länderna kan ha betydande effekter på löner och inkomstfördelning i inflyttningslandet samtidigt som det ger möjligheter till ett effektivare resursutnyttjande av ett utvidgat EU:s totala arbetskraftstillgångar. Till skillnad från de tre andra friheterna som medlemskap implicerar, dvs. frihandel, fri kapitalrörlighet och fri tjänsterörlighet, råder betydligt större osäkerhet om välfärdseffekterna för enskilda länder och grupper av att tillåta fri rörlighet för arbetskraft.

Osäkerheten ökar också av att den utvidgning av EU som nu planeras för arbetsmarknaden inte har någon motsvarighet i tidigare utvidgningar. Den kan inte jämföras med t.ex. utvidgningen då Spanien, Portugal och Grekland kom att omfattas av den fria rörligheten med EG:s dåvarande medlemmar.

Orsakerna till detta är flera. För det första är reallöneavvikelsen mellan de nuvarande kandidatländerna och dagens femton EU-länder betydligt större än reallöneavvikelsen mellan å ena sidan Spanien, Portugal och Grekland och dåvarande EG å den andra. För det andra är den totala arbetskraften i de kandidaterande länderna betydligt större. Att EU idag också är större innebär snarast att vi har en situation med en stor och fattig region och en stor och rik region vilket antyder en betydande rörlighet. För det tredje fanns det redan vid tidpunkten för arbetsmarknadsintegrationen stora grupper av dessa länders medborgare i EG-länderna. Det fanns t.ex. många greker i Tyskland, spanjorer i Frankrike och Tyskland och portugiser i Frankrike. I realiteten hade

således Spanien, Portugal och Grekland redan tillgång till de stora EU-ländernas arbetsmarknad vid den tidpunkt då de kom att omfattas av den fria arbetskraftsrörligheten. Det är därför inte att förvånas över att integrationen av de sydeuropeiska länderna i EU:s gemensamma arbetsmarknad förlöpte smärtfritt.

Man kan således inte utnyttja tidigare utvidgningar för att dra slutsatser om vad som händer vid en utvidgning som omfattar kandidatländerna. Inte heller kan man dra några slutsatser om de framtida migrationsrörelserna mellan kandidatländerna och EU utifrån den hittillsvarande rörligheten. Inflyttningarna till Sverige är resultatet av politiska beslut och inte bestämd av arbetsmarknadsläget vilket den kommer att vara under fri rörlighet. Möjligheterna för arbetskraften att invandra till Sverige från tredje land har sedan lång tid tillbaka varit begränsade till mycket välutbildade personer och den faktiska invandringen är i ringa omfattning relaterad till arbetsmarknaden. Flyttningarna mellan Sverige och kandidatländerna framgår av Tabell A1 i Appendix.

Samtidigt kan man säga att de mycket stora löneskillnaderna, den stora arbetskraften i kandidatländerna och den låga nivån på hittillsvarande invandring, talar för att den *potentiella* arbetskraftsinvandringen till dagens EU-medlemmar är av en helt annan omfattning än vid tidigare utvidgningar.

Integrationen i EU av kandidatländernas arbetsmarknader, vars arbetskraft har en helt annan realinkomst än arbetskraften i EU, reser naturligtvis ett stort antal frågor av betydelse för välfärden i Sverige och EU. Vi ska i denna bilaga bl.a. diskutera under vilka villkor som införlivandet av de elva kandidatländerna kan innebära att Sverige och övriga EU får uppleva massinvandring av arbetskraft. Om massinvandring blir fallet, kommer då reallönerna att pressas för konkurrerande arbetskraft i invandringsländerna med risk för att stora inhemska grupper får se sina relativlöner falla? Innebär den fria rörligheten att arbetsmarknadsläget och arbetsförhållanden försämras för den inhemska befolkningen? Möjligheterna att reformera lönebildning och arbetsmarknad och de stabiliseringspolitiska konsekvenserna av fri arbetskraftsrörlighet med kandidatländerna är andra viktiga frågeställningar som bilagan behandlar.

Vi diskuterar i första hand den fria arbetskraftsrörlighetens effekter för Sverige. Resonemangen är i hög grad principiella och mycket av det som sägs är giltigt även för andra EU-länder. Det är den traditionella arbetskraftsinvandringen snarare än t.ex. utstationering av arbetskraft i andra länder som diskuteras.

I hög grad handlar bilagan om skillnaderna mellan den potentiella och reella invandringen. I synnerhet argumenteras för att arbetsmarknadens regleringar gör att den reella invandringen blir avsevärt mindre än den potentiella. Den faktiska invandringen beror på efterfrågan på arbetskraft i invandringslandet som i sin tur är starkt beroende av lönebildningen. Huruvida arbetskraften i kandidatländerna reellt får tillträde till de rika EU-ländernas arbetsmarknad kommer vid sidan av lönebildningen i invandringslandet också att bero på lagar och avtal som styr möjligheterna för företagen att ersätta befintlig inhemsk arbetskraft med lågbetald invandrad arbetskraft.

Om arbetsmarknaden i värdlandet är helt oreglerad, karaktäriseras av fullständig konkurrens och om den invandrade arbetskraften kan underbjuda, dvs. erbjuda sina tjänster till lägre ersättning än den som ges den inhemska arbetskraften, finns förutsättningar för en betydande arbetskraftsinvandring från kandidatländerna. I första hand kan invandrare överta arbeten som inte kräver någon speciell kompetens och i övrigt bestäms invandringen då av i vilken mån deras kompetens passar in på den svenska arbetsmarknaden. Arbetskraftsinvandringen skulle i princip fortgå till dess att reallöneskillnaderna mellan länderna har eliminerats. Reallönen för substituerbar arbetskraft i invandringslandet skulle falla och reallönen i utvandringslandet skulle stiga.

Om arbetsmarknaden är starkt reglerad, såsom dagens svenska, är förhållandena annorlunda. Regleringarna förhindrar i hög grad det enkla läroboksresultatet av invandring att lönen faller, och gör det svårt för arbetsgivare att ersätta inhemsk arbetskraft med invandrad. Såväl i övriga EU som i Sverige bestäms lönerna i förhandlingar mellan arbetsgivare och fackföreningar. Även löner som inte formellt bestäms av arbetsmarknadens parter påverkas av den lön som fack och arbetsgivare förhandlar fram. Om fackföreningar enbart beaktar sina medlemmars intressen är det svårt att se att det faktum att en betydande arbetskraft i kandidatländerna skulle vilja arbeta i Sverige skulle påverka lönerna i Sverige. Enbart i den mån som den lön som sätts ger upphov till vakanser tillgängliga för invandrad arbetskraft kommer invandrararbetskraft att få tillgång till den svenska arbetsmarknaden.

Kollektivavtal gör det svårt för arbetsgivare att bygga upp stora företag med invandrad arbetskraft som betalas betydligt lägre än sina svenska kollegor. I princip är det tillräckligt att *en* anställd, genom fackliga företrädare, kräver kollektivavtal för att företaget ska tvingas skriva under avtal och därmed också betala avtalsmässiga löner.

Dagens omfattande regleringar motverkar således massinvandring. Situationen kan därmed bli annorlunda om den svenska arbetsmarknaden avreglerades och lönebildningen radikalt reformeras för att uppnå

ökad löneflexibilitet. Sådana krav har framkommit för att komma till rätta med den höga arbetslösheten och också hävdats vara ett krav för att ett EMU-medlemskap ska bli gynnsamt för Sverige. På samma sätt som hög arbetslöshet skulle leda till sänkta löner skulle invandringen ha samma effekt för den inhemska konkurrerande arbetskraften. En betydande invandring kan då bli fallet.

Beroende på politiska värderingar och samhällseliga mål kan det således föreligga en konflikt mellan en framtida avreglering av arbetsmarknaden och införlivandet av nya EU-medlemmar i den fria arbetskraftsrörligheten. En integration kommer åtminstone att sätta restriktioner för hur långt en avreglering av arbetsmarknaden kan drivas.

Den svenska arbetsmarknaden karaktäriseras av att regleringarna täcker en mycket stor del av marknaden. Andra EU-länder har inte samma omfattning av regleringarna och fri invandring för kandidatländerna kan innebära att regleringar framtvings i högre utsträckning även i dessa länder.

Det är också sannolikt att grupper som idag har en friare lönebildning och som får uppleva konkurrens från invandrare med fallande relativlöner som konsekvens, kommer att kräva ökade regleringar. En konsekvens av den fria rörligheten är därför sannolikt att regleringarna på arbetsmarknaden ökar. De direktiv för utstationering av arbetskraft från hemländerna som EU har utfärdat kan ses som ett exempel på att en ökad internationalisering av arbetsmarknaden framtvings regleringar.

Även om regleringar håller tillbaka massinvandring, uppkommer självfallet vakanser som kan tillsättas av invandrad arbetskraft. Givet att reallöneskillnaderna är tillräckligt stora, bestäms invandringen i mycket hög grad av arbetsmarknadsförhållandena, dvs arbetslösheten och antalet vakanser, i invandringslandet. Då den potentiella invandringen överskrider efterfrågan på arbetskraft i invandringsländerna är det troligt att ett land som Sverige även i överhettade situationer kan fylla de flesta vakanser som uppkommer med inhemska arbetssökande och med arbetskraft från kandidatländerna om dessa har den kompetens som krävs. Invandringens omfattning blir därmed i hög grad bestämd av konjunkturläget.

Trots regleringar gör vissa andra förhållanden att man ändå måste vara uppmärksam på möjligheterna till en invandring som kan ha betydande sociala eller ekonomiska konsekvenser. Ett visst utrymme för underbjudande finns även i nuvarande system och med möjligheter för kandidatländernas arbetskraft att söka arbete i tre månader med arbetslöshetsersättning från hemlandet, kan detta leda till en omfattande sök- och arbetslöshet i Sverige och andra EU-länder. Denna sökarbetslöshet har

samma grundorsak som den kraftiga inflyttning till städerna från landsbygden som karakteriserar många U-länder: Stora regionala reallönsskillnader och en viss sannolikhet att man får ett välbetalt arbete i den rikare regionen. Denna sökarbetslöshet kan lätt medföra sociala problem bland invandrare i Sverige.

Sådan sökarbetslöshet kan också få direkta konsekvenser för den svenska arbetskraften. En viss press nedåt på lönerna kommer att uppstå i synnerhet i de delar av arbetsmarknaden som är minst reglerade. Vidare kan de invandrare som aktivt söker arbete i hög grad acceptera arbeten i den svarta sektorn som då kan expandera. Om på detta sätt den vita sektorn krymper kommer den inhemska arbetskraften i en sämre situation. Högre arbetslöshet blir då följden.

För invandrare som söker arbete i Sverige eller andra medlemsländer gäller principen att de, ekonomiskt sätt, inte ska ligga värdlandet till last. Under arbetssökperioden utgår ersättning från hemlandet. Om arbetssökandet leder till arbete i medlemsstat kommer medlemsstatens socialförsäkringssystem, i vissa fall med eftersläpning, tillämpas. Den ersättning som då erbjuds kan ge möjlighet till en betydligt högre konsumtionsstandard än vad den invandrade hade kunnat uppnå om han förblivit i hemlandet. Skillnader i socialförsäkringssystemen kan därför i sig stimulera invandring. En omfattande sökarbetslöshet bland invandrare från kandidatländerna kan då skapa betydande budgetproblem.

Även om en omfattande invandring knappast kommer till stånd annat än i situationer med betydande överskottsefterfrågan på arbetskraft i Sverige kan naturligtvis också enskilda branscher komma att genomgå stora förändringar. EU:s regler för arbetskraftsinvandringen omfattar även egenföretagare som kan stå utanför de svenska arbetsmarknadsavtalen. Avgörande för om dessa etablerar sig i Sverige (eller andra EU-länder) är den vinst dessa egenföretagare kan göra i Sverige i förhållande till den vinst de kan göra i hemlandet. En relativt stor invandring kan då uppstå i branscher där egenföretagare från kandidatländerna lätt kan etablera sig såsom t.ex. de delar av byggbranschen där småföretag finns, städbranschen, restaurangbranschen etc. Även om den totala invandringen är liten kan detta ha stor betydelse för den enskilda branschen i form av snabbt pressade priser på de tjänster och varor som produceras.

Vidare måste man beakta att företag kommer att få starka incitament att undvika kollektivavtal för att därigenom kunna dra nytta av billig invandrararbetskraft. Inom vissa branscher där stordriftsfördelar saknas kan många småföretag uppkomma som var och en har ett fåtal invandrare anställda som saknar incitament att begära kollektivavtal för det egna företaget. Dessa företag kan konkurrera ut redan etablerade före-

tag som tvingas betala sina anställda enligt gällande avtal. Liksom i fallet med ökad invandring av egenföretagare talar detta för att många småföretag kan få uppleva betydande konkurrens under den fria arbetskraftsrörligheten.

Stabiliseringspolitiska vinster kan göras vid fri arbetskraftsrörlighet. Då svensk ekonomi genom den fria rörligheten får tillgång till en betydande arbetskraft som kan fylla uppkomna vakanser, minskar risken för överhettning av ekonomin. Detta innebär i sin tur mindre risk för löne- och prisinflation och att inflationsförväntningarna blir lägre.

Det bör också påpekas att en fri arbetskraftsrörlighet under rimliga antaganden om ekonomin har positiva effekter på den samlade bruttonationalprodukten i de länder som ingår. Ett effektivare utnyttjande av produktionsfaktorer erhålls. Såsom framgått av resonemangen ovan innebär dock detta inte att alla grupper tjänar eller att alla länder tjänar på den fria rörligheten. Även omställningsproblemen kan vara stora för enskilda grupper. Vidare skulle den lönepress som fri invandring till en avreglerad arbetsmarknad innebär också leda till att priserna framför allt på tjänster i Sverige skulle kunna falla kraftigt vilket skulle vara välfärdshöjande.

I ett avseende ger den fria rörligheten under de EU-regler som gäller idag anledning till speciell oro. Detta är risken för att betydande antalet invandrare kommer för att här söka arbete vilket kan ge upphov till hög s.k. sökarbetslöshet och sociala problem. Vilka rättigheter som här gäller är oklart. Även om det är fallet att det land som invandrare från kandidatländerna söker sig till har rätt att avvisa personer efter en viss tid finns ingen specificerad tid för hur länge avvisningen gäller. Vidare kan en avvisad person direkt söka sig till ett annat rikt land och där ta tillfälliga jobb i den svarta sektorn för att efter en avvisning återigen dyka upp i det första landet. Utan klara regler för hur man ska hantera risken för omfattande sökarbetslöshet av invandrad arbetskraft från kandidatländerna kan detta få negativa konsekvenser såväl för inkomster och sysselsättning bland de svagare grupperna på den svenska arbetsmarknaden.

Bilagan är organiserad på följande sätt. I avsnitt 2 visar vi på dels de skillnader som existerar mellan kandidatländerna å ena sidan och EU inklusive Sverige å den andra vad gäller t.ex. reallöner och andra förhållanden av betydelse för migrationen. I avsnitt 3 belyses den möjliga efterfrågan i Sverige och EU på invandrad arbetskraft från kandidatländerna. I avsnitt 4 diskuteras kortfattat omfattningen av den potentiella och den reella invandringen och i avsnitt 5 de samhällsekonomiska konsekvenserna för Sverige.

1.2 Hur många vill komma?

Hur stor del av arbetskraften i kandidatländerna kan tänkas vilja emigrera till EU och till Sverige? Ett antal faktorer som kan antas påverka arbetskraftens benägenhet att utvandra måste beaktas för att närma sig ett svar på denna fråga.

En förutsättning för arbetskraftsinvandring är i normalfallet att det lönar sig för individen att migrera. Nedan diskuteras därför löneskillnader mellan EU och kandidatländerna som en förutsättning för att arbetskraftsmigration av större omfattning ska komma till stånd.

Kalkylen över huruvida det lönar sig att utvandra påverkas också av det geografiska avståndet mellan utvandrings- och invandringslandet. Flyttkostnaderna påverkar direkt individens ekonomiska kalkyl över flyttningen och osäkerheten om arbetsmarknadsvillkoren, och psykiska kostnader ökar, allt annat lika, med avståndet. Löneskillnaderna är i detta fall dock i allmänhet så stora att det geografiska avståndet inte spelar någon avgörande roll för kalkylen över lönsamheten att flytta.

Vidare spelar den totala storleken på arbetskraften i utvandringsländerna en roll; ju större arbetskraft desto större är sannolikheten för invandring. Även tidigare invandring är av betydelse, liksom arbetslöshet, åldersfördelning, utbildningsnivå och inkomstfördelning. Förhållandena i dessa avseenden i kandidatländerna kommer därför att tas upp till behandling i de följande avsnitten.

I den utsträckning som kandidatländerna åtnjuter reallöneökningar genom en högre tillväxt än EU-länderna kommer också benägenheten att migrera att avta över tiden. Många kandidatländer kan genom upphinnareffekten förväntas få en högre ekonomisk tillväxttakt än EU-länderna och kan redan nu sägas ha inlett vägen mot utjämnade reallöner. Takten i denna utjämning kommer att accelerera i den mån arbetsmarknaderna öppnas och om vakanser finns tillgängliga i EU. Även kapitalflödet från EU till kandidatländerna kommer att vara viktigt som bidrag till denna reallöneutjämning som är nödvändig för att invandringstrycket på lång sikt ska upphöra.

I resten av avsnitt 2 ska vi redogöra för de viktigaste faktorerna som gör att arbetskraften önskar emigrera till andra länder. Vi ska diskutera i) reallöneskillnader, ii) arbetskraftens storlek, iii) tidigare invandring, iv) arbetslöshet och sysselsättning i kandidatländerna, v) utbildningsstrukturen, och vi) inkomstfördelningen i kandidatländerna.

i) Reallöneskillnader som drivkraft för emigration

Då stora reallöneskillnader mellan utvandrings- och invandringslandet är en nödvändig förutsättning för arbetskraftsmigration är det av intresse att jämföra per capita inkomster mellan de olika kandidatländerna och EU-länderna. Av Tabell 1 framgår att skillnaderna i genomsnittliga BNP per capita mellan länderna är mycket stora. BNP per capita i de baltiska staterna t.ex. var 1994 enbart 5–7 % av den i Sverige.

Tabell 1. Genomsnittlig BNP per capita i EU och i kandidatländerna. I US dollar och i procent av Sveriges BNP per capita 1994.

Land	BNP per inv. 1994 i USA-dollar	Sverige=100
Luxemburg	35281	157,6
Danmark	28181	125,9
Tyskland	25133	112,3
Österrike	24670	110,2
Frankrike	22944	102,5
Belgien	22515	100,6
Sverige	22389	100,0
EU	19798	88,4
Finland	19106	85,3
Italien	17796	79,5
Storbritannien	17468	78,0
Nederländerna	17458	78,0
Irland	14550	65,0
Spanien	12321	55,0
Grekland	9167	40,9
Portugal	8792	39,3
Slovenien	7204	32,2
Ungern	4072	18,2
Tjeckien	3498	15,6
Polen	2503	11,2
Slovakien	2331	10,4
Estland	1510	6,7
Rumänien	1274	5,7
Lettland	1173	5,2
Litauen	1132	5,1
Bulgarien	1106	4,9

Källa: OECD

Skillnaderna är också avsevärt mycket större än de som rådde mellan Sverige och Finland även under de år då invandringen från Finland till Sverige var stor. Detta framgår av Tabell 2 som visar BNP per capita i Finland som andel av Sveriges för några utvalda år under en period med betydande migration från Finland till Sverige. Dessa siffror kan jämföras med kolumn 3 i Tabell 1.

Tabell 2. Genomsnittliga BNP per capita i Finland som andel av den i Sverige. 1965, 1970 och 1975.

Land	1965	1970	1975
BNP per capita i Finland som andel av BNP per capita i Sverige.	69%	74%	79%

Källa: The Penn World Table, Summers och Heston (1991).

1970 var invandringen till Sverige från Finland av mycket stor omfattning och betydande inkomstskillnader var en nödvändig förutsättning för detta. En jämförelse mellan Tabell 2 och Tabell 1 visar att villkoret att skillnaderna i per capita-inkomsten ska vara stora för att en omfattande invandring ska komma till stånd helt klart är uppfyllt i detta fall. Dessa skillnader, i huvudsak orsakade av de tidigare olikheterna i de ekonomiska och politiska systemen, utgör i sig mycket starka incitament för emigration till EU-länderna. Potentialen för utvandring är ur denna synvinkel mycket stor.

Sverige är grannland med tre länder, Estland, Lettland och Litauen, som alla är bland de kandidatländer som har lägst inkomstnivå. Det förefaller således som om det kan föreligga en betydande potential för invandring från dessa stater. Samtidigt kan man antagligen säga att det inte spelar så stor roll, åtminstone inte i ett kort- eller medelfristigt perspektiv, huruvida per capita inkomsten är 5, 25 eller 50 % av den svenska. Invandringspotentialen är ändå tillräcklig för att eventuella vakanser som kan erbjudas denna arbetskraft ska kunna fyllas.

Det kan också noteras i Tabell 1 att andra EU-länder som geografiskt sett är tilltalande för den baltiska eller polska arbetskraften, såsom Tyskland, Österrike och Danmark, alla har nivåer som är högre än den svenska.

ii) Arbetskraftens storlek

Det är naturligtvis inte bara inkomstskillnader i sig som är viktiga i sammanhanget utan även storleken på arbetskraften i kandidatländerna. Ju fler personer med låg realinkomst desto större är sannolikheten för utvandring. I Tabell 3 redovisas befolkningens och arbetskraftens storlek samt arbetsmarknadsdeltagandet i kandidatländerna och i Sverige.

Tabell 3. *Befolkning och arbetskraft i kandidatländerna, tusental, 1994.*

Land	Befolkning	Arbetskraft, män	Arbetskraft, kvinnor	Arbetskraft, total	Arbetskraft /Be folkning.
Polen	38 544	9 189	7 804	16993	44,1
Ungern	10 261	2 311	1 784	4 095	39,9
Tjeckien	10 333	2 840	2 443	5 283	51,1
Slovakien	5 347	1 365	1 106	2 471	46,2
Bulgarien	8 443	-	-	-	-
Rumänien	22 736	6 515	5 606	12 121	53,3
Slovenien	1 942	512	440	952	49,0
Estland	1 499	376	337	713	47,6
Lettland	2 548	674	655	1 329	52,2
Litauen	3 721	904	1 002	1 906	51,2
Sverige	8 838	2 251	2 068	4 319	48,9

Källa: FN och ILO.

Arbetskraftens totala storlek i de elva kandidatländerna torde ligga runt 50 miljoner personer. Spanien, Portugal och Grekland som också införlivades med EU:s fria arbetsmarknad såsom låglöneländer hade då en total arbetskraft om ca 28 miljoner personer.

För svenskt vidkommande är kanske de baltiska staterna av störst intresse p.g.a. geografisk närhet. Här kan noteras att dessa tillsammans har en arbetskraft om ca 4 miljoner personer. Om vi jämför med Finland under den tid då invandringen till Sverige var hög, är den totala arbetskraften i Baltikum betydligt större och framför allt är, såsom konstaterats, reallöneskillnaden gentemot Sverige avsevärt större. Således talar detta för att den potentiella migrationen från Baltikum till Sverige är mycket stor.

Intrycket att den potentiella invandringen är stor förstärks ytterligare när man beaktar Sveriges grannland Polen som har en arbetskraft om ca 17 miljoner personer. Även om reallönerna i genomsnitt är högre i Polen än i Baltikum, är reallönedifferensen mot Sverige ändå tillräckligt stor och det stora antalet personer i arbetskraften gör att den potentiella invandringen även härifrån är stor.

Arbetsmarknadsdeltagandet varierar mellan 40 % (Ungern) och över 53 % (Rumänien).

Reallöneskillnaderna mellan Sverige och samtliga kandidatländer torde vara tillräckligt stora för att arbetskraft i vilket kandidatland som helst, oavsett geografiskt läge, skulle kunna tänkas utvandra till Sverige om man här erbjuds arbete.

iii) Tidigare invandring från kandidatländerna till Sverige

Det finns dock inga stora grupper av tidigare invandrade arbetare från Estland, Lettland och Litauen som kan stimulera ytterligare flyttningar genom förbättrad informations spridning. De flyktingar som kom till Sverige från de baltiska staterna, i synnerhet Estland, under 1940-talet utgör knappast någon starkt attraherande faktor för yngre arbetare idag. Av Tabell 4 framgår antalet utrikes födda personer från de flesta kandidatländerna som var bosatta i Sverige 1980 och 1992.

Tabell 4. I vissa kandidatländer födda personer bosatta i Sverige 1980 och 1992.

Födelseland	Utrikes födda bosatta i Sverige 1980	Utrikes födda bosatta i Sverige 1992
Polen	19 967	38 020
Ungern	12 929	15 107
Tjeckoslovakien	7 529	8 539
Bulgarien	913	2 982
Rumänien	1 977	10 421
Estland	15 331	11 610
Lettland	2 664	1 966
Litauen	255	261

Källa: Befolkningsförändringar 1988–1990, Befolkningsstatistik 1991–1993, Statistisk årsbok 1994. Hämtat från Wadensjö (1994).

Av Sveriges grannländer är i synnerhet letter och litauer svagt representerade i Sverige. Detta skulle antyda att intresset för utvandring till Sverige är svagt i ett initialskede. Vidare visar enkätundersökningar att t.ex. Litauen-medborgarna har mycket lite personliga kontakter i Västeuropa i allmänhet och med de nordiska länderna i synnerhet.¹ Tabellen innefattar dock inte andra generationens invandrare, men det är samtidigt osäkert i vilken grad dessa kan attrahera ytterligare invandrare.

Antalet polacker har dock ökat kraftigt i Sverige vilket kan göra att Sverige framstår som en attraktiv destination för ytterligare polacker.

Sedan människor fick större rörelsefrihet i samband med kommunistsystemets fall har den hittillsvarande migrationen i Europa inneburit att flyttningarna i hög grad bestämts av nationalitetstillhörighet. De

¹Knudsen (1996).

större flyttningarna av permanenta utvandrare som observerats har bestått av personer som sökt sig tillbaka till sina hemländer. Etniska tyskar från Polen, det tidigare Sovjetunionen och Rumänien har flyttat till Tyskland, personer med grekiskt ursprung har flyttat till Grekland från det tidigare Sovjet och ungrare från Rumänien har flyttat till sitt hemland etc.²

Vidare har många estländare och ingermanländare ansökt om arbetstillstånd och aktivt rekryterats i Finland, vilket kan förklaras med geografisk närhet och avsaknaden av språkhinder. De finska arbetsmarknadsproblemen innebar dock att dessa flyttrörelser avtog.

iv) Arbetslöshet och sysselsättning i kandidatländerna

Det är rimligt att också betrakta arbetslösheten i utvandringslandet som en faktor bakom invandringspotentialen. Hög arbetslöshet i ett land ökar sannolikheten för utvandring. I Tabell 5 visas arbetslösheten för män och kvinnor i absoluta tal och i procent av arbetskraften i kandidatländerna och i Sverige.

² Knocke (1997).

Tabell 5. Arbetslösheten bland män och kvinnor i kandidatländerna och i Sverige, 1995.

Land	Arbetslösa män	Arbetslöshet män i %	Arbetslösa kvinnor	Arbetslöshet kvinnor i %	Arbetslösa totalt	Arbetslöshet i %
Polen	1 100 000	12,1	1 122 000	14,4	2 222 000	13,1
Ungern	261 500	11,6	155 000	8,7	416 500	10,3
Tjeckien	84 500	3,0	96 900	4,0	188 400	3,4
Slovakien	171 800	13,8	152 800	12,6	324 600	13,1
Bulgarien	188 000		235 800		423 800	11,1
Rumänien	487 600	7,5	480 300	8,6	967 900	8,0
Slovenien	39 000	7,7	31 000	7,0	70 000	7,4
Estland	33 900	9,0	29 800	8,8	63 700	8,9
Lettland	39 700	6,1	43 500	7,2	83 200	6,6
Litauen	57 400	6,6	70 300	8,0	127 700	7,3
Sverige	190 000	8,5	142 000	6,9	332 000	7,7

Källa: ILO.

Normalt finner man också i empiriska studier att utvandringen är större från regioner som är hårt drabbade av arbetslöshet. Arbetslöshetens

betydelse för migrationen ska dock inte överdrivas och för kandidatländerna är det sannolikt att arbetslösheten spelar en underordnad roll för den reella invandringen. Det avgörande är snarare att det existerar betydande reallöneskillnader mellan Sverige och kandidatländerna. Det torde knappast vara några svårigheter för svenska arbetsgivare att från kandidatländerna rekrytera arbetskraft som redan har anställning där. Även om en hög arbetslöshet bidrar till en hög benägenhet att utvandra är det sannolikt att den som inte lyckats skaffa sig ett arbete i hemlandet inte heller kommer att kunna konkurrera om lediga platser som uppstår i Sverige eller i andra EU-länder.

v) Humankapital och utvandringsbenägenhet

Utbildningsstrukturen på arbetskraften är också av betydelse för migrationspotentialen.

I allmänhet kan man säga att grupper med hög utbildning respektive låg utbildning tenderar att migrera mer än mellangrupperna. Av Tabell 6 framgår humankapitalets fördelning.

Tabell 6. Utbildningens fördelning över arbetskraften i några av kandidatländerna. Män och kvinnor i procent och i absoluta tal, 1995.

Land	Nivå 0/1/2		Nivå 3		Nivå 5		Nivå 6/7	
	%	antal 1000	%	antal 1000	%	antal 1000	%	antal 1000
Polen Män	21,5	1 976	67,3	6 184	1,5	138	9,8	901
Kvinnor	21,5	1 678	61,5	4 799	6,2	484	10,8	842
Tjeckien Män	14,9	423	73,8	2 096	0,1	3	11,2	318
Kvinnor	24,9	608	67,5	1 649	0,1	2	7,5	183
Slovakien Män	19,9	272	43,4	592	25,0	341	11,6	158
Kvinnor	22,4	248	30,4	336	36,3	401	10,9	111
Bulgarien Män	35,1		49,5		3,0		12,3	
Kvinnor	30,9		49,2		7,4		12,3	
Rumän. Män	32,3	2 104	53,0	3 453	6,2	404	8,5	554
Kvinnor	44,8	2 511	44,2	2 478	4,2	235	6,7	376
Estland Män	18,5	70	66,0	248	0,2	0,7	15,4	58
Kvinnor	12,7	43	67,0	226	0,1	0,3	19,3	65
Sverige Män	26,2	590	48,5	1 092	11,4	257	13,9	313
Kvinnor	22,1	457	49,2	1 017	15,8	327	13,0	269

Källa: ILO. 0/1/2 = folk- och grundskola, 3=gymnasieskola, 5=kort högskoleutbildning och 6/7= lång högskoleutbildning, inklusive forskarutbildning.

Utbildningssiffror jämförbara med de i Tabell 6 saknas för Lettland. De senast tillgängliga är befolkningsundersökningen från 1989 då 16,7 % av befolkningen över 18 års ålder enbart hade grundutbildning eller lägre, 21,1 % hade lägre sekundär utbildning, 47,8 % hade sekundär eller ofullständig högre utbildning och 14,3 % hade högre utbildning. NORBALT-undersökningen redovisar utbildningssiffror för 1994 för

Lettland.³ Klassificeringen skiljer sig något från befolkningsundersökningen från 1989 men 1994 hade 23 % mindre än 6 års utbildning eller ingen utbildning och 11 % hade lägre sekundär utbildning. 50 % av befolkningen hade gymnasieutbildning (sekundär) eller specialiserad gymnasieutbildning och 16 % hade högre utbildning.

Utbildningsnivån i Litauen är likartad den för Lettland som redovisats ovan.⁴

De baltiska staterna förefaller således vara de länder bland kandidatländerna som har den största andelen högutbildade. Innebär detta, i kombination med låga reallönenivåer, att det finns en stor potentiell utvandring av högutbildade från Baltikum? Inte nödvändigtvis, eftersom en stor del av de högutbildade fick sin skolning i det sovjetiska systemet. Även om utbildningssystemen i Baltikum var bland de mest avancerade i Sovjetunionen präglas ändå denna utbildning av det då rådande politiska systemet på ett negativt sätt. Sannolikt har stora delar av den utbildade befolkningen stora svårigheter att anpassa sig till marknadens krav i synnerhet vid utvandring till Väst. Sannolikt kan t.ex. specialkunskaper om planekonomins funktionssätt som dessa besitter komma till föga användning i Väst. Samtidigt saknar dessa grupper i mycket hög grad viktiga kunskaper i t.ex. marknadsföring, redovisning och allmän företagsekonomi, nationalekonomi, juridik, engelska, tyska och de skandinaviska språken, kunskaper som företag i Väst betraktar som väsentliga.

Till detta måste läggas att det sannolikt finns en stor skepsis bland företagen i Väst till vilken grad som de utbildade i Baltikum och de övriga kandidatländerna kan utnyttjas för produktionen i moderna västerländska företag. Det kan vara fallet att de multinationella företagen bedömer att det är mer lönsamt att tillföra existerande företag i Baltikum västerländsk specialistkunskap än att försöka utnyttja de högutbildade från Baltikum i företagen i Väst. Undantagen kan vara då högutbildade i kandidatländerna besitter en specialistkompetens som i hög grad saknas i de egna länderna.

I övrigt kan nämnas att Bulgarien och Rumänien har de största andelarna lågutbildade vilket talar för stor potentiell utvandring från dessa länder. Tjeckien har den lägsta andelen bland män och Estland lägsta andelen bland kvinnor.

En faktor att beakta är också att utbildningen varierar med ålder. I allmänhet är de yngre bättre utbildade än de äldre. Det faktum att yngre

³ Aasland (1996).

⁴ Se Knudsen (1996).

oftare är välutbildade bidrar ytterligare till att de högutbildade är över-representerade bland immigranter.

vi) Inkomstfördelningen i kandidatländerna och utvandring

Lönespridningen i många av kandidatländerna som var kommunistiska är normalt mycket mindre än vad den är i EU.⁵ Detta skulle antyda att de högutbildade och yrkesutbildade skulle vara särskilt benägna att emigrera då de har de allra största vinsterna att göra av utvandring. Inkomstfördelningen mellan yrkes- och utbildningskategorier kan naturligtvis komma att ändras p.g.a. övergången till marknadsekonomi varför denna effekt på migrationen är svårbedömd.

Sammanfattande synpunkter

För att den potentiella utvandringen är stor talar de mycket låga reallö-
nerna i jämförelse med EU-länderna, att arbetskraften är mycket stor,
att arbetskraften är förhållandevis välutbildad (om än i hög grad felut-
bildad) och att de välutbildade är lågbetalda. Även om det skulle finnas
stor efterfrågan på invandrad arbetskraft i EU och i Sverige, vilket vi
återkommer till i nästa avsnitt, kommer ändå migrationen att fortgå un-
der en mycket lång tid innan utvandringsincitamenten klingar av. En
orsak är att invandringen varierar över konjunkturcykeln och att det i
huvudsak är i konjunkturuppgångar som större mängder av invandrad
arbetskraft kommer hit. Vidare är utvandringen koncentrerad till de
yngre årsklasserna som varje år fylls på med nya potentiella migranter.
Informationsspridningen är också synnerligen viktig i sammanhanget
och är i hög grad en funktion av antalet personer som redan har emigre-
rat. Redan existerande grupper av migranter från det egna landet höjer
sannolikheten för att utvandring ska komma till stånd.

1.3 Efterfrågan på invandrad arbetskraft i Sverige

Vad bestämmer efterfrågan på invandrad arbetskraft och hur många som *de facto* kommer att invandra? Vi ska här gå igenom ett antal fak-
torer i invandringslandet som alla är av betydelse. Dessa är i) lönebild-

⁵ Borjas (1990) belyser hur lönefördelningen påverkar emigration.

ningen, ii) vakanser i Sverige, iii) kollektivavtal och andra regleringar, iv) näringslivsstrukturen, v) sysselsättningen bland svenskar och tidigare invandrare, vi) möjligheterna för egenföretagare att invandra, och vii) utstationering av arbetskraft.

i) Invandring och lönebildning

Enligt läroboksmodellen för en helt avreglerad arbetsmarknad där lönen bestäms av utbud och efterfrågan på arbetskraft, inga kollektivavtal existerar och underbjudande förekommer, skulle invandring från kandidatländerna i avsaknad av reskostnader pågå tills dess att lönen i Sverige fallit och utjämnats med den höjda lönen i kandidatländerna. Finns det risk för sådan massinvandring och dumpning av svenska löner? En invandrare ska i princip ha ordnat med arbete före ankomsten vilket gör att invandringen styrs av arbetsmarknadsläget, dvs. antalet lediga platser. Förmedlandet av arbete skulle kunna göras genom direktkontakt eller genom att företag i tider av arbetskraftsbrist aktivt rekryterar arbetskraft i de nya medlemsländerna, genom att tidigare invandrade förmedlar kontakt etc. Vidare kan invandrare anlända till Sverige för att söka arbete. Är det möjligt att detta kan dumpa löner för t.ex. svenska lågutbildade?

Med de former för lönebildningen och de regleringar som idag karaktäriserar den svenska arbetsmarknaden är det sannolikt att ett införlivande av kandidatländerna i den fria arbetskraftsrörligheten inte har några dramatiska effekter i form av massinvandring av arbetskraft. Givet att kollektivavtal gäller i företagen kommer dessa inte att kunna anställa invandrad arbetskraft från kandidatländerna till lägre lön än den inhemska som är stadgad i avtalet. I viss mån kan detta kringgås genom att man inom ramen för kollektivavtalet definierar om tjänster etc. men knappast i sådan omfattning att man skulle kunna tala om massinvandring och lönedumpning. Det finns också ett betydande motstånd hos företagen och bland anställda mot att anställa externa arbetsökande som erbjuder sig att arbeta till lägre lön än den gängse.⁶

Under den fria rörligheten kan dock arbetskraften i kandidatländerna söka arbete i Sverige och andra EU-länder. Den som uppbär ersättning i en medlemsstat och varit arbetslös minst fyra veckor närmast före avresan har rätt att ta med sig sin arbetslöshetsersättning och söka arbete i annat medlemsland under högst tre månader. Får personen arbete i det andra landet går han eller hon in i det landets socialförsäk-

⁶ Se Agell och Lundborg (1995).

ringssystem. För svensk del innebär detta t.ex. att den som under en sammanhängande period av fem veckor förvärvsarbetat under minst fyra veckor i genomsnitt minst sjutton timmar i veckan kan gå med i den frivilliga svenska arbetslöshetsförsäkringen som ger en inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning.

Med de stora reallöneskillnader som gäller bör man vara uppmärksam på risken för att dessa regler leder till en omfattande sökarbetslöshet bland medborgare från kandidatländerna i de rikare EU-länderna. Möjligheten för en individ i kandidatländerna att komma in i det svenska socialförsäkringssystemet, och därmed nå en högre realinkomst än om han eller hon stannat i hemlandet, kan i sig ha en stimulerande effekt på benägenheten att utvandra. Även möjligheten att få ett ur deras synvinkel mycket högavlönat arbete om än under en kort period kan ge upphov till en betydande sökarbetslöshet.

Ett exempel på ökad reglering av arbetsmarknaden som den fria rörligheten framtvingat är de direktiv som gäller för utstationering av arbetskraft i annat EU-land. För att undvika problemet att lönerna dumpas då företag från fattigare EU-länder utstationerar arbetskraft i rikare EU-länder finns direktiv på att den utstationerade arbetskraften ska betalas enligt den lokala lönen. Detta är ett exempel på hur fri rörlighet framtvingar arbetsmarknadsregleringar.

Den höga svenska arbetslösheten har lett till krav på att arbetsmarknaden ska avregleras för att åstadkomma en ökad nominallöneflexibilitet där lönerna faller nominellt vid hög arbetslöshet. Om arbetsmarknaden avregleras genom att kollektivavtalen uppluckras och fackföreningarnas inflytande över lönebildningen minskas till förmån för en mer individuell lönebildning skulle underbjudande av löner underlättas enligt många. Om en sådan avreglering blir fallet kommer inte bara de arbetslösa att utöva ett tryck nedåt på lönerna, utan även en potentiell arbetskraftsinvandring skulle göra att lönerna pressades för den inhemska arbetskraft som är substitut till invandrararbetskraften. Därmed skulle man också få det typiska läroboksresultatet av invandring på en fri arbetsmarknad att lönen faller för den inhemska substituerbara arbetskraften till följd av det ökade utbudet av invandrararbetskraft.

Även ett framtida medlemskap i den monetära unionen EMU har rest frågan om behovet av ökad nominallöneflexibilitet. Då man därigenom avhänder sig möjligheten att motverka negativa ekonomiska chocker genom att justera växelkursen måste anpassningen i stället i första hand komma till stånd genom att lönerna justeras nedåt. Skulle man lyckas uppnå en sådan ökad löneflexibilitet, vilket inte är uppenbart att man kan, skulle samtidigt den fria rörligheten kunna innebära en mycket kraftig invandring med lönepress som följd.

Att lönen faller vid invandring är också ett resultat som man erhållit i vissa empiriska studier av den amerikanska arbetsmarknaden. Motsvarande lönefall har dock i allmänhet inte kunnat påvisas för europeiska arbetsmarknader. Vid en total avreglering skulle det knappast gå att upprätthålla dagens löner för de lågutbildade i Sverige. I kandidatländerna finns en stor arbetskraft som lätt skulle kunna ta över många av de arbetsuppgifter som lågutbildade i Sverige idag utför. Om arbetskraften i kandidatländerna fick fritt tillträde till den svenska arbetsmarknaden och på en fri arbetsmarknad tilläts bjuda under skulle lönerna mellan Sverige och kandidatländerna på längre sikt utjämnas. Utbudsökningen av arbetskraft i Sverige skulle bli relativt stor och utbudsminskningen i kandidatländerna relativt liten varvid utjämnningen i första hand skulle komma till stånd genom nominallöneminskningar i Sverige. Vid en eventuell avreglering av arbetsmarknaden bör man således överväga om det är möjligt att ge kandidatländerna tillträde till den fria arbetskraftsrörligheten utan att detta får negativa konsekvenser för nationella jämlikhetssträvanden.

För högutbildade gäller redan idag en friare och mer individuell lönesättning för många arbetstagare. I den mån som kandidatländernas högutbildade blir attraktiva för svenska företag skulle ett inflöde av underbjudande högre tjänstemän, forskare, läkare etc. leda till att lönerna för dessa pressas tillbaka. Tidigare studier har visat att lönerna för högutbildade i Sverige är känsliga för utbudsökningar.⁷ Detta skulle då också kunna få till stånd att svenskar väljer att i lägre utsträckning än annars välja högre utbildning. Detta blir en naturlig konsekvens av att beståndet av humankapital fylls på med högutbildade från andra länder. Ett sådant inflöde skulle emellertid ha positiva externa effekter för den svenska samhällsekonomin. En ökning av humankapital kan ge betydande positiva effekter i form av bättre beslut, kunskapspridning m.m.

ii) Vakanser i Sverige och EU som invandringens bestämningsfaktor

Den viktigaste aspekten vid en bedömning av den reella invandringen är dock arbetsmarknadsläget i Sverige i förhållande till det i EU och i kandidatländerna.⁸ Allmänt kan sägas att om Sverige har högre ambi-

⁷ Se Edin och Holmlund (1992).

⁸ För att belysa vad som bestämmer den andel av emigranterna från kandidatländerna som kan tänkas flytta till Sverige kan det vara lämpligt att utgå från en matchningsmodell inspirerad av Jackman och Savouri (1992). Man tänker sig att

tioner vad gäller sysselsättningen än vad andra EU-länder har kommer vi också att få uppleva relativt sett större flöden av arbetskraft från kandidatländerna än från andra länder. Detta visar också att det knappast är meningsfullt att försöka kvantifiera den reella arbetskraftsinvandringen till Sverige om kandidatländerna har integrerats. Denna kommer att variera över konjunkturcykeln och vara som störst då Sverige har högkonjunktur i förhållande till övriga EU-länder.

Självfallet finns, även i sämre tider med en allmänt sett låg efterfrågan på arbetskraft, en viss efterfrågan på specialutbildad arbetskraft som inte kan tillfredsställas. Det är inte meningsfullt att här spekulera i vilken typ av arbetskraft från kandidatländerna som skulle kunna komma att efterfrågas vid tidpunkten då den fria arbetskraftsrörligheten genomförs.

antalet anställningar i EU bestäms av en anställningsfunktion $H(U_{ke}, V_e)$ där U_{ke} är antalet personer i kandidatländerna och EU som kan tänkas acceptera ett uppkommet ledigt jobb i något EU-land och V_e är antalet vakanser i EU. Antalet anställningar ökar såväl i U_{ke} som i V_e . Migrationen mellan kandidatländerna och EU kan bestämmas som $M_{ke} = H(U_{ke}, V_e)(U_k / U_{ke})(V_e / V_{ke})$ där index k representerar kandidatländerna och index e EU-länderna. V_{ke} är summan av antalet vakanser i kandidatländerna och EU-länderna. $V_e = \sum V_i$ där i löper över de femton EU-länderna. Migrationen från kandidatländerna till Sverige (index ks) är då på motsvarande sätt, $M_{ks} = H_s(U_{ke}, V_s)(U_k / U_{ke})(V_s / V_{ke})$. Andelen av emigrationen från kandidatländerna som destinerats till Sverige bestäms således av den svenska matchningsfunktionen H_s och av hur många vakanser som uppstår i Sverige, V_s , i förhållande till det totala antalet vakanser i kandidatländerna och EU, V_{ke} . V_s påverkar också anställningsfunktionen H_s . Allt annat lika kommer fler vakanser i Sverige att höja invandringen. Vidare, ju större det totala antalet vakanser är i EU och i kandidatländerna (V_{ke}) desto lägre blir invandringen till Sverige från kandidatländerna. Svenska arbetsgivare får det då svårare att konkurrera med företag i andra länder om arbetskraften.

Vi har att $U_{ke} = U_k + U_e$. Ju fler potentiella emigranter i kandidatländerna (U_k) desto större är invandringen därför att antalet sökande då stiger. Fler potentiella invandrare i EU (U_e), har dock tvetydig effekt på invandringen. Detta ökar matchningsfrekvensen i H_s -funktionen men minskar samtidigt chansen för en invandrare från kandidatländerna att få jobb.

Här har nu antagits att lokalisering och geografiskt avstånd inte spelar någon roll och att därmed konkurrensen om vakanserna är densamma för alla länder och bestäms av U_k / U_{ke} . I realiteten spelar dock den lokala (svenska) arbetslösheten en större roll för invandringen från kandidatländerna än vad arbetslösheten i övriga EU-länder gör. Detta skulle innebära att om arbetslösheten sjönk i Sverige i förhållande till arbetslösheten i andra EU-länder skulle invandringen till Sverige från kandidatländerna också komma att stimuleras.

iii) Kollektivavtal och invandring

Även om kollektivavtal, regleringar av lönebildningen m.m. gör att en fri rörlighet knappast leder till några betydande lönedämpande effekter är det ändå möjligt att starta ett företag med invandrad arbetskraft där kollektivavtal inte gäller. I synnerhet i små nystartade företag som vill dra nytta av invandrad arbetskraft kan den enskilde invandraren ingå en överenskommelse med företagaren om att inte kräva kollektivavtal. Reservationslönen, dvs. den lägsta lön som individen är villig att arbeta för, är för en enskild invandrad arbetstagare mycket låg då reallönerna i hemlandet är låga. Om individen önskar kollektivavtal med samma lön som gäller i företagen med svenska anställda skulle företagets överlevnadsförmåga kunna riskeras.

Att stå utanför kollektivavtal kräver i realiteten dock att företaget är litet då ju det räcker med att fackföreningen på en anställds begäran kräver avtal för att företaget måste gå med på detta. Risken att företaget tvingas skriva på ett kollektivavtal ökar snabbt med antalet anställda. Tillväxtpotentialen förefaller därför vara mycket begränsad för enskilda företag.

Man kan tänka sig att antalet småföretag med invandrad arbetskraft blir ganska stort i vissa branscher. Inom tjänstesektorer som kräver kunskaper i svenska torde detta knappast bli vanligt medan sannolikheten är större i t.ex. delar av bygg-, städ- eller restaurangbranschen. Såväl svenska företag som företag från kandidatländerna kan etablera sig för att dra nytta av den fria rörligheten genom att anställa billig invandrad arbetskraft.

I detta sammanhang kan det faktum att en invandrare från kandidatländerna har tillträde till den svenska arbetsmarknaden för att söka arbete under tre månader spela en stor roll. Arbetare som kommer hit skulle i vissa branscher sugas upp av etablerade eller nystartade småföretag som står utan kollektivavtal. I de branscher där nya företag uppstår med arbetskraft som betalas en lön kraftigt understigande den rådande har detta betydande effekter på redan etablerade företag. Konkurrensen gentemot inhemska småföretag för vilka kollektivavtal gäller blir skev och många kan slås ut.

iv) Efterfrågan på invandrad arbetskraft och näringslivsstrukturen

Avgörande för omfattningen av den reella invandringen från kandidatländerna är i vilken utsträckning som lediga platser uppkommer för

dessa länders arbetskraft. En faktor att beakta i detta sammanhang är de strukturella förändringarna i ekonomin som leder till att efterfrågan på arbetskraft förändras.

På 1950- och 60-talen var det vanligt att arbetskraft rekryterades till svensk industri från de sydeuropeiska länderna och senare också från Finland. Dessa kunde normalt inte svenska men efter korta och intensiva utbildningar kunde de invandrade arbetarna klara av såväl arbetet som den sociala anpassningen.

Sedan 1960-talets mitt har den relativa betydelsen av industrisektorn minskat i Sverige, från ca 45 % till under 30 %. Inom tillverkningsindustrin har också andelen produktionsarbetare av den totala arbetskraften minskat i Sverige.

Att tillverkningsindustrins andel av den totala ekonomin har minskat pekar mot att den relativa efterfrågan på produktionsarbetare i Sverige idag är lägre än under tidigare perioder, såsom 1960- och 70-talen, då arbetskraftsinvandringen till Sverige var stor. Detta är också i linje med den relativa tillbakagången av det traditionella industriarbetet. Trots kraftigt ökande produktion arbetade i början av 1990-talet 300 000 färre personer i industrisektorn jämfört med 30 år tidigare. Den totala arbetskraften ökade under samma period med ca 800 000 personer.⁹

Man kan även betrakta förändringarna i den svenska utbildningsstrukturen som en anpassning till ekonomins förändrade efterfrågan på arbetskraft. Att andelen lågutbildade har fallit kraftigt kan tas som ett uttryck för att efterfrågan på lågutbildade minskat.¹⁰

Samtidigt är det uppenbart att även renodlat produktionsarbete i högre grad än tidigare kräver t.ex. språkkunskaper. Detta gör att man idag inte med samma lätthet som under 1950- och 60-talen kan sätta in invandrad arbetskraft i produktionen efter en förhållandevis kort språkutbildning. Medan våra kunskaper om språkskillnaders betydelse för invandring är ytterst begränsade är det ändå inte ett alltför vågat påstående att industrins efterfrågan på invandrad arbetskraft, givet konjunkturen, idag är betydligt lägre än vad den var under 1960-talet.

Den förändring i näringslivet som beskrevs ovan innebär inte att den totala efterfrågan på arbetskraft minskar utan snarare att arbetskrafts-efterfrågan skiftar mot mer utbildad arbetskraft. Den högutbildade arbetskraften i kandidatländerna skulle då gynnas och som vi sett ovan är den reella tillgången på denna arbetskraft svår att bedöma då vi inte vet värdet av utbildningen.

⁹ Lundh och Ohlsson (1994) s. 141.

¹⁰ Se Blomskog och Schröder (1997).

Även här torde dock språkfaktorn spela en viktig roll. De högtbildade, t.ex. civilingenjörer, från kandidatländerna har sannolikt större möjligheter att få anställning i multinationella koncerner där engelska är ett gemensamt språk medan möjligheterna att utnyttja dessa i små eller medelstora företag i Sverige sannolikt är begränsad. Åtminstone måste man räkna med att dessa företag under en ganska lång tid kommer att vara skeptiska till att anställa högtbildad personal från kandidatländerna.

Andra grupper av högtbildade kan dock finna det enkelt att anpassa sig i Sverige. Läkare, forskare och liknande grupper har ofta ett gemensamt "vetenskapligt språk" som inte känner några nationsgränser. Detta gör att dessa grupper ofta kan vara mycket rörliga över gränserna och kan åtminstone temporärt bosätta sig i andra länder. Många vetenskapliga institutioner är i realiteten tvåspråkiga och baserade på både det egna språket och engelska.

Av betydelse är i vilken utsträckning som arbetskraften i kandidatländerna kan anpassas till produktionen i Sverige och dess fördelning över olika branscher. I Tabell 7 visas hur arbetskraften är fördelad i procent över i) jordbruk och fiske m.m., ii) tillverkningsindustri och gruvdrift, iii) byggnadssektorn, och iv) övriga sektorer.

Tabell 7. Fördelningen av arbetskraften i några kandidatländer och Sverige över olika branscher, 1995. I procent.

	Jordbruk/ jakt/fiske	Tillverk- ningsindustri /gruvdrift	Byggnads industri	Övriga sektorer
Polen	22,0	24,5	6,1	47,4
Ungern	8,0	24,0	5,9	62,0
Tjeckien	6,5	31,0	9,1	53,4
Slovakien	9,2	26,7	8,6	55,5
Rumänien	40,3	24,9	4,2	30,5
Slovenien	10,4	36,5	5,1	48,0
Estland (1994)	12,4	22,9	7,5	57,2
Lettland	18,5	17,7	6,0	57,8
Cypern	10,7	15,7	9,0	64,6
Sverige	3,1	19,3	5,8	71,8

Det är naturligtvis svårt att dra säkra slutsatser om vad arbetskraftens erfarenheter vad gäller sektorstillhörighet betyder för dess möjligheter att passa in på den svenska arbetsmarknaden. Vi nöjer oss här med att

konstatera att Rumänien, Polen och Lettland är de länder med de högsta andelarna av befolkningen i jordbruk m.m. (Uppgifter för Bulgarien och Litauen saknas). Slovenien, Tjeckien och Slovakien har de största andelarna i tillverkningsindustri och gruvdrift. I de baltiska staterna och Polen har således arbetskraften i mindre utsträckning än i de flesta andra länder erfarenhet av industriarbete.

v) Sysselsättning bland svenskar och invandrare i Sverige

Det förefaller vara en rimlig utgångspunkt att svenska arbetsgivare, givet lönekostnaden, i de allra flesta fall har en benägenhet att vid tillsättandet av lediga platser i första rummet välja en svensk medborgare före en invandrare från kandidatländerna. Normalt har svensken en språklig fördel och arbetsgivaren har normalt lättare att bedöma värdet av individens utbildning. Detta innebär inte nödvändigtvis att invandran diskrimineras utan är ett uttryck för att svenskar genom språkfördelen *de facto* eller åtminstone enligt arbetsgivarens bedömning har en högre produktivitet för arbete i svenska företag.

Däremot kan relativt högutbildade personer från kandidatländerna konkurrera direkt med lågutbildade i Sverige. Det är t.ex. fallet att många högutbildade från de berörda länderna deltar i s.k. arbetsturism och åtminstone för en kortare period är villiga att arbeta med lågkvalificerade uppgifter i Väst. Det är också sannolikt att det i väldigt många fall lönar sig för den enskilde högutbildade att emigrera för att ta ett arbete som denne är överkvalificerad för i Sverige. Denne kan ju acceptera ett sådant jobb för att sedan söka nya arbeten som bättre motsvarar den egna utbildningen. Detta förstärks av att i de flesta tidigare kommunistiska länderna är inkomstfördelningen mellan hög- och lågutbildade mycket jämn vilket antyder att om lönerna bestämdes mer marknadsmässigt skulle de högutbildades löner stiga.

Att invandrare i allmänhet har en svag ställning på arbetsmarknaden visar sig framför allt i att arbetslösheten drabbar invandrare betydligt hårdare än den inhemska arbetskraften. Det är således inte bara så att invandrare anställs sist. Även i termer av arbetslöshetstider tar den invandrade arbetskraften på sig en större del av arbetslösheten än vad svenskarna gör. Av invandrare är det bara danska män som uppvisar en lägre arbetslöshet än genomsnittet för hela befolkningen. 1993 var arbetslösheten bland män i hela befolkningen 9,7 % och för kvinnor 6,6 %. Bland utländska medborgare var arbetslösheten bland män 24,0 % och bland kvinnor 17,0 %. Även om de höga arbetslöshetssiffrorna för vissa invandrargrupper i hög grad är ett resultat av att invandringen till

Sverige under många år karaktäriserats av flyktinginvandring är det ändå att notera att invandrare även från de nordiska länderna (utom danska män) är klart överrepresenterade bland de arbetslösa.

vi) Invandring av egenföretagare

Även invandringen av egenföretagare kommer vid en integration av kandidatländerna att vara fri. Även för dessa är reservationslönen mycket låg och den som inte kan få anställning i Sverige som t.ex. snickare kan etablera sig här som egenföretagare. Denne skulle då acceptera en ersättning för det egna arbetet som vida understiger den som andra företagare i samma bransch får men som ändå innebär en realinkomst som är betydligt högre än vad han får om han är kvar i hemlandet.

Redan idag existerar en svart marknad för invandrad yrkesarbetskraft, t.ex. snickare från Polen. Då denna genom den fria rörligheten kommer att legaliseras är det också uppenbart att omfattningen av verksamheten kommer att öka.

Samtidigt som redan existerande småföretag i vissa branscher kan emotse en svår anpassningsperiod till följd av att vissa företag kan stå utanför kollektivavtal gynnas naturligtvis konsumenterna av de lägre priserna på varor och tjänster som produceras i dessa branscher. Då varor i hög grad handlas internationellt är de internationella prisskillnaderna här ganska små medan de internationella prisskillnaderna för tjänster i allmänhet är större. Därför kan i synnerhet priserna på vissa tjänster komma att pressas när EU:s fria arbetskraftsrörlighet utvidgas till att omfatta länder med lägre realinkomstnivå.

vii) Utstationering av arbetskraft

Av speciell betydelse för frågan om risken för att lönerna ska pressas är de fall då företag i ett land utstationerar arbetskraft för specifika uppdrag i andra EU-länder. Det har länge förts en diskussion huruvida det är värdlandets eller hemlandets lagstiftning som ska gälla för denna arbetskraft. Efter negativa erfarenheter från Tyskland där invandrad byggarbetskraft utförde arbetsuppgifter under betydligt sämre villkor än de egna arbetarna har EU utfärdat direktiv som ska gälla byggbranschen och som man lokalt kan tillämpa även inom andra branscher. Dessa direktiv gäller för såväl löner som arbetsvillkor och kan utgöra

ett effektivt hinder mot s.k. "social dumping" i fallet med utstationering av arbetskraft.

1.4 Några enkla räkneexempel på omfattningen av den potentiella och reella invandringen

Layard m.fl. (1994) genomförde några enkla kalkyler över hur stor andel som skulle vilja flytta från de tidigare centralplanerade länderna till Västeuropa. En rimlig bedömning enligt dem var att kanske 3 procent vill emigrera till Väst under de närmaste 15 åren. I den s.k. NOR-BALT-undersökningen frågade man om balters intentioner att migrera till Väst. Man fann då att bland letterna skulle bara 3 % överväga att flytta och bland de intervjuade visade det sig att ryssar som inte är medborgare var något överrepresenterade. Vidare var den andel som hade planer att flytta till något skandinaviskt land mycket liten, ca 1% vilket motsvarar totalt ungefär 1 000 personer till hela Skandinavien.¹¹

Sådana intervjusvar måste behandlas med stor försiktighet då ju svaren bygger på de internationella relationer som är för handen vid intervjutillfället. Självfallet kan dessa relationer komma att ändras vid ett EU-medlemskap för de baltiska staterna. Ett EU-medlemskap skulle innebära en fördjupning av de ekonomiska och kulturella kontakterna mellan Baltikum och de nuvarande EU-länderna. De låga siffrorna för Västeuropa som önskvärd destination kan naturligtvis också reflektera det faktum att det idag existerar betydande migrationshinder. Ett införlivande av Baltikum i EU:s fria rörlighet för arbetskraft skulle i ett slag kunna höja utvandringsbenägenheten till EU-länderna.

Det kan också vara fallet att många arbetare i kandidatländerna har en felaktig uppfattning om de potentiella förtjänsterna av att arbeta i andra länder. Om den initiala utvandringen från kandidatländerna visar sig ge upphov till större förtjänster än väntat för migranterna kommer detta att stimulera mer migration och personer som uppgivit att de inte är intresserade av att utvandra kan ändra sin inställning.

Med tanke på de mycket stora skillnaderna som råder mellan kandidatländerna å ena sidan och de allra flesta EU-länderna å den andra, kan man säga att i de flesta fall skulle det visa sig lönsamt för de allra flesta potentiella emigranterna i kandidatländerna att acceptera erbjudna vakanser i vilket som helst av EU-länderna. Destinationslandet

¹¹ Se Aasland (1996).

kommer då att i hög utsträckning bestämmas av vilket EU-land som erbjuder de flesta vakanserna som kan accepteras av kandidatländernas arbetstagare.

Om vi ändå som ett räkneexempel antar att siffran 3 % under en femtonårsperiod gäller för Baltikum och Polen skulle ca 628 000 arbetare vilja utvandra från dessa länder. Om dessa i genomsnitt medför 2 ytterligare personer blir siffran 1 885 000 personer. Invandringspotentialen till EU blir då ca 126 000 personer per år.

Hur stor andel av dessa skulle vilja söka sig till Sverige? Här spelar utvandringslandets geografiska läge, tidigare migration, (m.m.) stor roll. Sveriges geografiska läge gynnar framför allt invandringen från de baltiska staterna. De kulturella band som Sverige har med dessa länder, och de institutioner som byggts upp p.g.a. dessa band, kan också spela en roll även om det är svårt att belägga hur viktiga dessa kan vara för migrationen.

Tidigare invandring till EU-länder har varit av betydande omfattning. Mellan 1950 och 1973 var nettoinvandringen till dåtidens Europeiska gemenskap ca 5 miljoner människor från medelhavsområdet. Invandringen till Västtyskland mellan 1962 och 1973, då invandringen i stort sett upphörde, innebär att den västtyska befolkningen ökade med i genomsnitt 1.4 % per år. I Sverige låg under 1960-, 70- och 80-talen bruttoinvandringen runt 40 000 per år och nettoinvandringen ungefär hälften så stor. Åtminstone för perioden fram till mitten av 1970-talet måste man betrakta arbetskraftsefterfrågan som mycket hög och kanske är det rimligt att anta att en nettoinvandring på 20–30 000 arbetare är ett maximum. 20 000 invandrare innebär en befolkningsökning runt ca 0.25 % per år i Sverige.

1.5 Samhällsekonomiska effekter i Sverige av att öppna gränserna för kandidatländernas arbetskraft

Inkomstfördelningseffekter

I den utsträckning som arbetskraftsinvandringen till Sverige bestäms av antalet vakanser som erbjuds invandrare kan man med viss säkerhet också utgå från att invandringen inte har någon dumpande effekt på lönerna i Sverige. Arbetskraftsinvandringen avklingar då automatiskt i

konjunkturedgångar när antalet vakanser minskar, antalet arbetslösa stiger och konkurrensen om jobben hårdnar. Endast de kategorier som även i dåliga tider efterfrågas på den svenska arbetsmarknaden kommer att invandra.

Invandringen tar återigen fart i konjunkturuppgångar då arbetskraftsefterfrågan stiger och uppkomna vakanser inte kan tillsättas av inhemska arbetare i samma utsträckning som tidigare. I en sådan situation bidrar invandringen till att dämpa löneökningarna framför allt genom lägre löneglidning.

Detta kan innebära att inkomstfördelningen mellan olika yrkeskategorier påverkas. Det är troligt att vissa inhemska yrkeskategorier över huvud taget aldrig kommer att uppleva ökad konkurrens från kandidatländerna och i tider av ökad efterfrågan på dessa yrkeskategorier kommer deras löner genom högre löneglidning att kunna öka. Andra kategorier upplever dock en ökad konkurrens i högkonjunkturen från inströmmande invandrare varvid lönerna inte stiger lika mycket som eljest.

Slutsatsen av detta är således att de kategorier som är direkta substitut till invandrararbetskraften kan missgynnas genom att de relativa reallönerna faller. I första hand torde detta röra de lågutbildade i Sverige som skulle komma att få ökad konkurrens om jobb från lågutbildade eller högutbildade invandrare som tar lågutbildades arbeten i värdlandet. I allmänhet kan man dock förvänta sig att en kraftig invandring av lågutbildade, även om denna inte dumpar de lågutbildades löner, kommer att bidra till en relativt sett sämre löneutveckling för de lågutbildade och en relativt sett bättre utveckling för de högutbildade.

Samtidigt kan det vara fallet att de invandrare som anställs i konjunkturuppgångar går med i fackföreningar och därigenom bidrar till en motverkande positiv relativlöneutveckling för den egna yrkeskategorin. I en traditionell förhandlingsmodell leder en ökning av medlemsantalet i en fackförening till ökade relativlöner för denna fackförening. Den förlust i relativlön som de inhemska grupperna som är substitut till de invandrade skulle uppleva i en konjunkturuppgång skulle då i viss mån kunna kompenseras längre fram genom högre framförhandlade löner.

Detta resonemang bygger på att den nuvarande lönebildningen inte reformeras på något avgörande sätt. Om lönebildningen reformeras så tillvida att lönerna för ett större antal arbetare och tjänstemän bestäms individuellt och blir mer marknadsanpassade kan detta innebära att införlivandet av kandidatländerna i den fria arbetskraftsrörligheten leder till betydligt större nedpressning av de lågutbildades löner i Sverige.

Få områden i nationalekonomin har genererat så få entydiga resultat som de teoretiska studierna av effekterna av invandring på relativlöner

mellan olika typer av arbetskraft. Det är därför mycket svårt att uttala sig om såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter av invandringen. Vissa empiriska studier för USA med betydligt mer marknadsbestämda löner än vad som gäller för Europa har funnit att invandringen minskar lönerna för den inhemska arbetskraft som är substitut till den invandrade. Borjas (1994) finner dock att det inte framträder några starka resultat vad gäller effekterna av invandring på den inhemska lönen ens för den relativt oreglerade amerikanska arbetsmarknaden.

Av speciell betydelse för inkomstfördelningen är också den tidigare nämnda risken för en betydande sökarbetslöshet bland invandrare från kandidatländerna i Sverige. Detta kan leda till en expansion av den svarta sektorn på den vita sektorns bekostnad och leda till ökad arbetslöshet bland den inhemska befolkningen. Inte bara sysselsättningsläget kan då försämrats för den inhemska arbetskraften utan också inkomstfördelningen.

Invandring och stabiliseringspolitiken

Det finns anledning att tro att en arbetsmarknadsintegration av kandidatländerna kan ha positiva stabiliseringspolitiska effekter på den svenska samhällsekonomin. Om vid fri arbetskraftsrörlighet en situation uppkommer där ett mycket stort antal personer är villiga att fylla uppkomna vakanser på den svenska arbetsmarknaden minskar risken för inflation genom löneökningar. Huruvida dessa positiva effekter uppkommer är dock beroende av i vilken utsträckning kandidatländernas arbetskraft passar in på den svenska arbetsmarknaden.

De inflationsförväntningar som uppkommer då man försöker stimulera ekonomin mot full sysselsättning är ett grundproblem för den ekonomiska politiken. Risken för ökad inflation försvårar idag en aktiv politik för full sysselsättning. Med fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och kandidatländerna skulle det vara möjligt att stimulera ekonomin vid konjunkturedgångar med mindre risk för att inflationstendenser uppträder än annars hade varit fallet. Då man på de finansiella marknaderna inser att en överhettning snarare kommer att medföra ökad invandring än ökade löner kommer inte förväntningarna att bli att inflationen stiger i samma utsträckning som annars. Fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och kandidatländerna kan, om vakanser som inte kan fyllas av inhemska arbetssökande fylls av invandrad arbetskraft, därför att ge nya förutsättningar för den ekonomiska politiken.

Effekter på sysselsättning och arbetslöshet

I den mån som invandringen bestäms av arbetsmarknadsläget, dvs. att den i huvudsak ökar då vakanstalen stiger, är det knappast troligt att invandringen ökar arbetslösheten i landet. Däremot ökar i stället sysselsättningen. I de fall då att invandrare kan göra troligt att deras produktivitet är högre än vad inhemska arbetssökandes produktivitet är finns dock risker att en viss undanträngning kan uppkomma. Då den invandrade arbetskraften i allmänhet saknar nödvändiga språkkunskaper och arbetsgivarna ofta är osäkra på deras produktivitet kan man utgå från att inhemska arbetssökande i första hand kommer i fråga för de uppkomna vakanser. De invandrare som kommer ifråga för uppkomna vakanser är då i normalfallet högt meriterade i förhållande till inhemska arbetssökande.

Viktigare i detta sammanhang är den invandring som är resultatet av ett aktivt sökande på den svenska arbetsmarknaden. Denna ökar direkt antalet arbetssökande i landet. I den utsträckning som dessa lyckas att bjuda under, dvs. få arbete till lägre lön än den gängse, kan detta innebära att svenskar trängs ut i arbetslöshet eller att arbetslösa svenskar får det svårare att komma tillbaka till arbetsmarknaden.

Även om underbjudande på den svenska starkt reglerade arbetsmarknaden inte är speciellt vanligt kan det innebära att många av de invandrade arbetssökande frestas ta tillfälliga arbeten i den svarta sektorn. Med stor sökarbetslöshet bland den invandrade arbetskraften, som utnyttjat möjligheten att söka arbete i Sverige under begränsad tid, finns en betydande risk att den svarta sektorn expanderar i landet. Detta kan i sin tur försvåra för svenskar att finna arbete.

Detta innebär således att det finns en risk för att den sökarbetslöshet som kan bli fallet vid fri rörlighet med fattiga länder mycket väl kan innehålla en icke försumbar del av den inhemska arbetskraften. Detta behöver inte gälla enbart i en övergångsfas utan även i en långsiktig jämviktssituation. Det är då osäkert om en avreglering av arbetsmarknaden med åtföljande lönesänkningar för att underlätta för den inhemska arbetskraften att återinträda på arbetsmarknaden skulle var realistisk. För att eliminera sökarbetslösheten bland invandrarna från kandidatländerna skulle lönesänkningarna behöva vara mycket drastiska och reallönerna för dessa ligga nära de i hemländerna. Samtidigt skulle, som tidigare nämnts, en avreglering sannolikt leda till en mycket kraftig reguljär invandring.

Invandring i ett demografiskt perspektiv

Av intresse är också att belysa utvecklingen av arbetskraften i kandidatländerna och i de potentiella invandringsländerna. Utvecklingen av det framtida arbetsutbudet bestäms i hög grad av befolkningens åldersstruktur. Ju fler personer i yngre åldrar desto större är de kortsiktiga ökningarna av arbetskraftsutbudet och ju fler i de högre arbetsföra åldrarna desto större kommer på kort sikt minskningarna av arbetsutbudet att bli. Om utvandringslandet har ett relativt stort utbud av arbetskraft i de lägre åldersgrupperna, t.ex. 16–24 år, och invandringslandet ett relativt litet utbud av arbetskraft i dessa åldrar, leder fri rörlighet till utjämnade åldersfördelningar i båda länderna. I Tabell 8 visas åldersstrukturen för kandidatländerna och för Sverige år 1995.

Tabell 8. Befolkningens åldersstruktur i kandidatländerna och i Sverige, 1995.

Land	0-14 år	15-24 år	25-44 år	45-64 år	65-
Polen	23,1	15,5	30,0	20,5	10,9
Ungern	18,3	15,8	28,1	23,8	14,0
Tjeckien	18,9	16,5	27,9	23,6	13,1
Slovakien	22,9	16,7	29,9	19,7	10,8
Bulgarien	18,6	14,6	27,2	25,0	14,6
Rumänien	20,8	16,7	28,3	22,4	11,8
Slovenien	18,5	14,7	32,3	23,4	12,1
Estland	20,7	14,2	28,5	23,5	13,1
Lettland	20,7	13,5	28,4	24,1	13,4
Litauen	21,9	14,6	29,5	22,1	11,8
Sverige	18,8	12,3	27,4	23,9	17,5

Källa: OECD

Sverige skiljer sig från kandidatländerna framför allt på det viset att andelen i befolkningen i pensionsåldern över 65 år är högre än i kandidatländerna. Sverige har också lägre andelar av befolkningen i de lägsta ålderskategorierna. I förhållande till kandidatländerna finns det således anledning och tro att på kort (och medellång) sikt kommer arbetskraftsutbudet att öka betydligt mer i kandidatländerna än i Sverige. Ur demo-

grafisk synvinkel synes det därför vara troligt att invandring skulle kunna gynna Sverige om detta innebär att andelen i produktiv ålder därigenom skulle stiga. Detta skulle också vara fallet om, som vanligt är vid invandring, yngre och ogifta är överrepresenterade. Med tanke på att flera av kandidatländerna i Sveriges geografiska närhet har förhållandevis stora andelar av befolkningen i de lägre åldersskikten kan detta mycket väl bli fallet. Sverige kan då få tillgång till arbetskraft som bidrar mycket till finansieringen av den offentliga verksamheten och utnyttjar det offentliga förhållandevis lite.

Skilda demografiska strukturer bidrar inte i sig till rörlighet. Där- emot är det ju fallet att då Sverige har en förhållandevis ålderstigen och därmed i allmänhet sämre utbildad arbetskraft kan efterfrågan i högre grad riktas mot yngre och bättre utbildad arbetskraft. Detta kan då innebära att de demografiska förhållandena påverkar invandringen.

Den litteratur som behandlar de samhällsekonomiska effekterna av invandringen har i hög grad betraktat effekterna på offentliga budgetar. Då "medianinvandraren" i fallet med arbetskraftsinvandring karaktäriseras av en förhållandevis hög utbildning, låg ålder och få beroende familjemedlemmar har man funnit att arbetskraftsinvandring innebär ett nettobidrag till den offentliga sektorn.¹² Emellertid är det ytterligt vanligt att andra familjemedlemmar också invandrar efter hand varvid kal- külen för invandringen förändras negativt.

För svenska högutbildade har det offentliga i hög grad bidragit till individens utbildning, dvs. svarat för en stor del av utbildningsinvesteringen. Invandring av högutbildade kan i detta avseende betraktas som manna från himlen: utvandringslandet har svarat för investeringskostnaderna medan invandringslandet åtnjuter avkastningen på investeringen. Detta representerar intäkter vid sidan av de relativt sett höga skatter som den högutbildade bidrar med. Detta innebär att Sverige skulle föredra invandring av de bättre utbildade från kandidatländerna medan kandidatländerna själva sannolikt föredrar att de lågutbildade, om några, emigrerar. Under den fria rörligheten existerar emellertid inget samhälleligt val utan tillgång och efterfrågan på invandrad arbetskraft av olika utbildningskategorier kommer att bestämma den reella invandringen av olika utbildningskategorier.

Rekrytering av högutbildade invandrare för högkvalificerade arbetsuppgifter såsom forskning m.m. är sannolikt mindre konjunktur- känslig. Då lönebildningen för högkvalificerad arbetskraft i Sverige är betydligt friare än för andra grupper, kan detta innebära att lönerna för dessa i Sverige faller. Det är dock ytterligt svårt att bedöma i vilken

¹² Se Ekberg (1983).

utsträckning som svenska företag kan utnyttja sig av t.ex. forskarutbildade personer, läkare och civilingenjörer med utbildning i kandidatländerna.

Fri arbetskraftsrörlighet kan också påverka anpassningen på arbetsmarknaden. Denna bestäms av i vilken grad som sammansättningen av arbetskraftsutbudet överensstämmer med sammansättningen av arbetskraftsefterfrågan till rådande löner. Med t.ex. en överskottsefterfrågan på högutbildade och ett överskottsutbud av lågutbildade kommer arbetslösheten att bli större än den skulle ha varit vid balans i sammansättningen. Om man i ett läge med bristande överensstämmelse mellan efterfrågan och utbud på olika yrkeskategorier utvidgar den fria arbetsmarknaden kan invandringen bidra till att minska arbetslösheten. Detta skulle då leda till ökad sysselsättning och ökade skatteintäkter.

Invandrares anpassning i Sverige

Av stor betydelse för de samhällsekonomiska effekterna av arbetskraftsinvandring är invandrarnas anpassning i det svenska samhället. I hög grad är det naturligtvis fallet att om invandrarna har anställning och en lön jämförbar med den som den inhemska arbetskraften har kommer denna anpassning att gå smidigt. Detta var tydligt under 1950- och 60-talens invandring då arbetskraften fann sig väl tillrätta och den svenska arbetskraften accepterade invandrarna. Även flyktinginvandrare från Estland under 1940-talet och senare från Ungern, Tjeckoslovakien och Polen anpassades lätt i det svenska samhället. Detta kan i stor utsträckning bero på den höga utbildningsnivån bland många av dessa flyktingar samt att åtminstone de som kom under 50- och 60-talen anlände till Sverige under goda konjunkturer.

Anpassningsproblemen har dock varit betydligt större för de flyktingar som anlände under 1980- och 1990-talen. Då dessa anlände som flyktingar hade de svag anknytning till arbetsmarknaden. Även om arbetslösheten var högre hos invandrare även före 1990, var det efter 1990 som invandrare kom att bli kraftigt överrepresenterade i arbetslöshetsstatistiken. Då den öppna arbetslösheten bland hela befolkningen var 7-8 procent var den bland invandrarna över 20 procent.¹³ Man ska då också komma ihåg att detta enbart rör sig om de invandrare som också är registrerade som tillhörande arbetskraften. Förvärvsarbetandet bland invandrare har fallit sedan 1970 bland män och sedan 1985 bland kvinnor och utländska hushålls andel av socialbidragskostnaderna har

¹³ Bromeé m.fl. s 13.

ökat från ca 10 procent 1970 till över 40 procent i början av 1990-talet.¹⁴

Anpassningsproblemen är således intimt förknippade med typen av invandring. Det finns ingen anledning att tro att arbetskraftsinvandring under goda ekonomiska tider med hög efterfrågan på arbetskraft skulle leda till betydande anpassningsproblem. Förmågan att anpassa sig till det nya samhället kan också i hög grad antas vara självreglerande under en fri arbetsmarknad. De som inte tror sig om att kunna anpassa sig i Sverige kommer inte heller hit eller de som upptäcker att de inte passar in socialt sett kommer att återvända till hemlandet.

Invandringen kan naturligtvis också ge upphov till samhällskostnader i form av sociala spänningar beroende på främlingsfientlighet. Sannolikt är detta problem betydligt större vid flyktinginvandring än vid arbetskraftsinvandring då flyktingar i hög grad belastar det offentliga medan arbetskraft bidrar till finansieringen av den offentliga verksamheten. Vidare kan man utgå från att problemet är mindre i den utsträckning som balter eller polacker invandrar till Sverige än om invandringen består av t.ex. afrikaner med en kulturell och religiös bakgrund som avsevärt skiljer sig från den svenska. Även om främlingsfientliga problem inte kan uteslutas torde risken för att detta uppkommer vara liten för arbetskraftsinvandring från Central- och Östeuropa.

I detta sammanhang bör man dock beakta att den invandring som kan komma till stånd i samband med EU:s utvidgning innebär extra invandring då redan ett mycket stort antal invandrare finns i landet. Det kan därför vara farligt att med hänvisning till den finska invandringen under 1960- och 1970-talen eller den sydeuropeiska invandringen under 1950- och 1960-talen hävda att det inte uppstår främlingsfientliga krafter då denna invandring skedde vid en låg nivå på beståndet av invandrare i landet. Om dessa främlingsfientlighetens "skaleffekter" är dock föga känt.

Om det redan existerar ett stort antal invandrare från ett visst land kommer nya invandrare från detta land att söka sig till de bostadsområden där dessa redan bor. I och med att det redan bor många invandrare från deras hemland där har de nyanlända bara svaga incitament att lära sig det nya språket utan många kan hjälpligt klara sig med arbete i t.ex. handel i det egna bostadsområdet eller städbranschen. De nödvändiga kontakterna med svenskar kan ske genom bekanta eller arbetsgivare som tolkar. I en dylik situation där invandrarna p.g.a. mångfalden assimileras dåligt i det svenska samhället kan man tänka sig att invandringsfientligheten blir större.

¹⁴ Bromeo m.fl. s 15.

Med tanke på språkraven på den svenska arbetsmarknaden, på att en mer betydande invandring kommer till stånd först vid konjunkturuppgångar och att Sverige idag inte har stora grupper av baltiska eller polska invandrare förefaller det föga sannolikt att det skulle uppstå segregation på bostads- eller arbetsmarknaden i en sådan utsträckning att detta skulle komma att bli ett stort problem. Det har visats att arbetarinvandrare från Polen och Finland uppvisar likartad bostadskarriär som svenskar och att anpassningen härvidlag är god.¹⁵

¹⁵ Biterman (1993).

REFERENSER

- Aasland (1996): "Latvia: The Impact of the Transformation". The NORBALT Living Conditions Project, FAFO Report 188, Falch Hurtigtrykk
- Agell, J. och P. Lundborg (1995): "Theories of Pay and Unemployment: Survey Evidence from Swedish Manufacturing Firms", *Scandinavian Journal of Economics*, 97(2), 295-307
- Biterman, D. (1993): "Immigrant Housing Careers," (stencil) Byggnadsforskningrådet, Stockholm
- Blomskog, S. och L. Schröder (1997): "Labour Market Entry, Vocational Training, and Mobility in the Young Workforce in Sweden 1950-1991", Doctoral dissertation, Swedish Institute for Social Research, 27
- Borjas, G. (1990): "The Economics of Immigration," *Journal of Economic Literature*, (december) 32(4), s 1667-1717
- Bromée P. A-K. Bäcklund, C. Lundh och R. Ohlsson (1996): "Varför sitter 'brassen' på bänken?", SNS förlag, Stockholm
- De New, J.P. och K. Zimmermann (1994): "Native Wage Impacts of Foreign Labor: A Random Effects Panel Analysis", *Journal of Population Economics*, 7:2, 177-92
- Edin P.A. och B. Holmlund (1992): "Avkastning och efterfrågan på högre utbildning", *Ekonomisk debatt*, 21, 31-45
- Ekberg, J. (1983): "Inkomsteffekter av invandring", Acta Wexionensia, Serie 2, Economy & politics, Högskolan i Växjö

Jackman, R. och S. Savouri (1992): "Regional Migration in Britain: An Analysis of Gross Flows Using NHSD Central Register Data," *The Economic Journal*, 102 (november) 1433–50

Knudsen, K. (1996): "Lithuania in a Period of Transition." The NORBALT Living Conditions Project, FAFO report 186, Falch Hurtigtrykk

Layard, R., O. Blanchard, R. Dornbusch och P. Krugman: (1994) "Invandringen från Öst", SNS förlag, Stockholm

Lundh, C. och R. Ohlsson (1994): "Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring", SNS förlag, Stockholm

Summers, R och A. Heston (1991): "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol CVI, maj

Wadensjö, E. (1994): "Sverige och invandringen från Öst", efterskrift i Layard et al "Invandringen från Öst", SNS förlag

APPENDIX

Tabell A1. Migrationsrörelser mellan vissa kandidatländer och Sverige, 1996

Land	Invandring till Sverige			Utvandring från Sverige			Nettoinvandring till Sverige		
	Män	Kvinn	To- talt	Män	Kvinn	To- talt	Män	Kvinn	To- talt
Litauen	28	42	70	9	3	12	19	39	58
Polen	257	512	769	141	159	300	116	353	469
Tjeck- ien	30	32	62	36	20	56	-6	12	6
Slova- kien	14	22	36	12	9	21	2	13	15
Ungern	82	136	218	74	48	122	8	88	96
Slove- nien	12	13	25	12	21	33	0	-8	-8
Bul- garien	39	54	93	7	7	14	32	47	79
Rumä- nien	106	191	297	33	28	61	73	163	236

Migrations- och mo- bilitetsmönster från Öst till Väst: Har kvinnorna en roll i den nya rörligheten?

Woukko Knocke

2 Migrations- och mobilitetsmönster från Öst till Väst: Har kvinnorna en roll i den nya rörligheten

Syftet med denna rapport är att belysa kvinnornas migrations- och mobilitetsmönster från Öst- och Centraleuropa till Väst med utgångspunkt i den forskning som föreligger. Den forskning som intresserat sig för Öst-Väst rörligheten ur kvinno- eller könsperspektiv är dock än så länge mycket sparsam. Endast ett fåtal systematiska studier som beaktar könsperspektivet föreligger. Den sammantagna bilden tyder ändå på vissa könsspecifika drag i kvinnornas rörlighet. Innan en diskussion och genomgång presenteras kring detta tema, skall först en bakgrund tecknas av vad som framkommit om den generella migrationsbenägenheten från de tidigare socialistländerna.

Sovjetunionens sönderfall och de socialistiska staternas successiva övergång till politisk demokrati och marknadsekonomi har medfört avsevärda förändringar både internt inom de berörda länderna och i kontakterna med länderna i Västeuropa. Den politiska och ekonomiska transformationen från centralstyrda enpartisystem och planekonomi till politisk demokrati och marknadsstyrning är omgärdad såväl av förhoppningar som av frustrationer.¹⁶ I de aktuella kandidatländerna för en EU-anslutning sker övergången i de flesta av länderna, som t.ex. Tjeckien, Slovenien, Slovakien, Ungern, Polen och de Baltiska staterna under ekonomiska svårigheter, men under politiskt ordnade former. Övergången har haft mera kaotiska inslag på andra håll som t.ex. i Rumänien och Bulgarien (Okólski, 1994).

En viktig förändring efter järnridåns fall är att gränserna mot Västeuropa, som tidigare varit stängda från öst, inte längre utgör oforcerbara hinder för människor, som av olika anledningar vill resa till Västeuropa för kortare eller längre perioder alternativt attraheras av bosättning

¹⁶ T.ex. steg den strukturella arbetslösheten i dessa länder, med undantag för Tjeckien (med 3,5 % arbetslöshet), inom ett fåtal år från 0 % till 10 %, i Polen till 15 % i mitten av 1993 (Okólski, 1994).

i de ekonomiskt och socialt mera utvecklade länderna i Västeuropa. Det är emellertid viktigt att påminna om att rätten till utvandring från de tidigare socialistländerna inte sammanfallit med rätten till invandring i EU-länderna. Tvärtom har EU-länderna skärpt gränsbevakningen både mot Öst och Syd för att förhindra okontrollerad invandring. Officiellt finns dessutom i samtliga länder begränsningar för icke EU-medborgares rätt till arbete och anställning på den ordinarie arbetsmarknaden. Data för arbetstagare i socialt försäkrade jobb visar för Västtyskland att antalet Öst- och Centraleuropéer bland anställda arbetstagare endast steg med 20 000 personer mellan 1980 och 1989 till 54 000 personer (Grecic, 1992). Enligt Morokvasic (1992a) utgjorde kring 1990 östmigranter, varav polackerna var i flertal, knappt 3 % av den registrerade utländska arbetskraften i Tyskland. Fortsatt hög arbetslöshet, konkurrens om arbetstillfällen tyskar emellan, företräde för EU-medborgare till anställning, minskad efterfrågan på lågkvalificerad arbetskraft och krav på arbetstillstånd innan inresan gör det näst intill omöjligt för arbetare från Öst att få ett reguljärt arbete.

2.1 Ogrundad fruktan för massinvandring

Potentialen för en storskalig migration från Östeuropa, inte minst från den folkrika f.d. Sovjetunionen, förde i början av 1990-talet frågan om Öst-Väst migrationen högt på den politiska dagordningen. Frågan började även väcka forskarintresset såväl i Öst som Väst. Främst har ryska forskare i ett antal enkätstudier försökt utröna den eventuella utvandringsbenägenheten från Ryssland eller av ryska medborgare från övriga delar i f.d. Sovjetunionen. Enligt olika enkätresultat varierade antalet personer som kunde tänka sig att emigrera till bl.a. Västeuropa eller USA mellan 2 och 10 miljoner personer (Vishnevsky & Zayonchkovskaya, 1992; Carter, French, & Salt, 1993). Forskarna är dock eniga om att utvandringspotentialen inte är liktydig med den faktiska utvandringen.

Enligt en studie av den polske forskaren Okólski (1994) har utvandringsbenägenheten från Polen sjunkit under senare år, tjeckerna och ungrarna är fortsatt fast rotade i hemlandet, medan utvandringsbenägenheten från Rumänien varit i stigande eller har fastnat på en hög nivå. Okólski understryker att inte ens pessimistiska framtidsförväntningar i de Östeuropeiska länderna ovillkorligen leder till avsikten att utvandra. Lika litet är det enligt Okólski nödvändigtvis Västeuropa som utgör målet för eventuellt utvandringsbenägna. Detta bekräftas i en studie av Elena Sidorenko (odat.), som funnit att de Centraleuropeiska

länderna inte längre enbart är "väntrum" för människor som vill söka sig längre västerut. Istället har Polen, Ungern, den Tjeckiska och Slovakiska Republiken blivit målländer för många migranter längre österifrån. Oftast pendlar dessa människor enbart för tillfälligt arbete, säsongarbete eller handel i syfte att förbättra levnadsstandarden för familjen i hemlandet.

Visserligen har Öst-Väst rörligheten ökat i omfattning. Den omfattar dock i betydligt mindre utsträckning egentliga emigranter och även färre asylsökande än vad de alarmerande rapporterna förespår. År 1991 accepterade t.ex. Österrike 15 000 flyktingar från öst, medan Ungern, ett land som ingår i buffertzonen mot Västeuropa, tog emot 40 000 flyktingar. Istället för traditionell migration har det uppstått nya rörlighetsmönster, som jag skall redogöra för och diskutera senare i rapporten. Under alla förhållanden har den massinvasion från Öst som befarades enligt eniga forskningsresultat uteblivit (Carter, French & Salt, 1993; Vishnevsky & Zayonchkovskaya, 1992; Grecic, 1992).¹⁷ Grecic (a.a.) understryker att opinionsmätningarna under inga förhållanden kan tas som tillförlitlig grund för prognoser.

2.2 'Aussiedler' och andra återvändare

Om vi granskar de migrationsflöden som faktiskt ägt rum, har de i stor utsträckning bestått av etniska tyskar, s.k. Aussiedler, som med hänvisning till tyska blodsband begagnat sig av rätten till bosättning i Tyskland. Så kom t.ex. under år 1991 ca 400 000 etniska tyskar från Polen, Rumänien och tidigare Sovjetunionen till Tyskland.¹⁸ Etniska tyskar eller "Aussiedler" har utgjort det stora flödet av invandrare till Tyskland fram till 1996. Först fr.o.m. 1997 började antalet mottagna nykomlingar sjunka bl.a. beroende på att många inte klarade det tyska språket. Tidigare överväganden om en begränsning av inflyttningen lades till sidan. Dörren till Tyskland förblir öppen för denna grupp under förutsättning att de lagliga villkoren, bl.a. om språkkunskaper, är uppfyllda.¹⁹ Ungefär hälften av de invandrade med tysk-etnisk bak-

¹⁷ Totalt bodde i början av 1992 drygt 1,6 miljoner medborgare från det tidigare östblocket i EUs medlemsländer (Morokvasic & Rudolph, 1995).

¹⁸ Samma år uppgick t.ex. antalet östmigranter till Sverige till endast ca 10 000 personer.

¹⁹ Från ansvarigt håll i Tyskland meddelas att det 1997 fanns ca 100 000 Aussiedler som inte begagnat sig av sina tillstånd att återvända. De betraktar sina

grund är kvinnor. Från Rumänien och Polen är kvinnoandelen t.o.m. högre än hälften (Quack, 1994).

Andra större grupper som efter gränsöppningen sökt sig till sina historiska hemländer är judar, vars mål varit Israel, grekiska flyktingar från tiden för andra världskriget, som återvänt till Grekland och ungrare som sökt sig från Rumänien tillbaka till sitt ursprungsland (Wallace, Chmouliar & Sidorenko, 1995). Även till Finland har emigrationen från f.d. Sovjet främst bestått av Ingermanländare som med hänvisning till sin finsk-etniska bakgrund betraktats som återvändare med rätt till bostättning och arbete i Finland. Finland räknar enligt en studie som utförts på uppdrag av Arbetsmarknadsministeriet att "potentiella migranter" bland tidigare Sovjet-Finnar skulle kunna uppgå till ca 35 000 personer. Man uppskattar emellertid att endast 5 000 till 10 000 av dessa potentiella migranter kommer till Finland under de närmaste tio åren (Parviainen, 1992).

En nationalitetsgrupp som efter omvandlingen i Öst i större utsträckning än andra grannländer ansökte om arbetstillstånd i Finland och även rekryterades aktivt, särskilt under sommaren 1990, var estländare. Både ingermanländare och estländare var uppskattade som arbetskraft till sjukvården, till restaurangarbete och i jordbruket. Inte minst den geografiska närheten och estländarnas goda kunskaper i finska eller lätthet att lära sig finska var viktiga faktorer i sammanhanget. Beroende på den snabbt stigande arbetslösheten efter 1990-talets början upphörde man sedermera med den aktiva rekryteringen av estnisk arbetskraft (Parviainen, 1992). I viss utsträckning beviljades dock även år 1994 uppehålls- och arbetstillstånd för visstidsarbete främst till estländare och därefter ryssar, för t.ex. säsongsarbete inom jordbruket, arbete på "sexbarer" och till lärare och musiker (Dormander, 1996).

Asylsökare

Vid sidan av "återvändarna" finns bland migranterna, med undantag för familjeförening, endast kategorin asylsökare som en större grupp. Asylrätten är nu såväl i Tyskland som i övriga EU-länder en av de få möjligheter som återstår till legal invandring. I detta sammanhang är det dock värt att notera stora förändringar i de asylsökandes sammansättning efter ursprungsland. Polackernas andel bland asylsökande i Tyskland var 30 procent år 1988 och fortfarande 20 procent år 1989. En

tillstånd som säkerhetsdokument att användas om en akut situation skulle uppstå (Migration News Sheet, July 1997).

mycket snabb förändring kan noteras efter detta. Av de ca 200 000 asylsökande från olika håll i världen var polackernas andel år 1991 endast 5 %. Andra källor bekräftar den snabbt sjunkande andelen polack-er bland asylsökare till 5 procent redan år 1990 för att under de följande åren nästan helt försvinna (Morokvasic & de Tinguy, 1993). Nedgången är ett tydligt tecken på en mycket snabbt minskande utvandringsbenägenhet från Polen efter transformationen, en tendens som också notrats av Okólski (se s. 2). I Ungern och dåvarande Tjeckoslovakien ledde gränsöppningen inte till några större rörelser eller förändrade migrationsmönster. Befolkningarna i dessa länder har med undantag för Ungernupproret år 1956 och Pragvåren år 1968 varit fast rotade i sina hemländer (Morokvasic & de Tinguy, 1993). Även generellt har antalet asylsökare i Tyskland, inte minst beroende på striktare lagar och asylregler, minskat från totalt 440 000 asylsökare under toppåret 1992 ner till 130 000 asylsökare per år under 1994 och 1995 (Kruyt & Niessen, 1997).

När det gäller de asylsökare som trots allt söker sig till Väst är gränsdragningen mellan politiska och ekonomiska asylmotiv inte alltid självskreven. Allt oftare avslås ansökningar till följd av en striktare tillämpning av asylopolitiken under hänvisning till att det rör sig om ekonomiska flyktingar. Forskare som studerat frågor i anslutning till denna problematik i Tyskland menar att det inte finns grund för att misstänkliggöra dessa människor i generella ordalag som ekonomiska flyktingar (Angenendt, Fischer & Morokvasic, 1994). Istället förespråkas en öppen diskussion i Västeuropa om hur en nyorientering av invandringspolitiken skall gestalta sig och hur Västeuropa skall hantera sitt ansvar inför de Östeuropeiska ländernas nyvunna fria rörlighet.

Tillfälliga uppbrott istället för utvandring

Hur än olika grupper av människor kategoriseras, vilka efter de socialistiska staternas sönderfall försökt ta sig till Västeuropa som invandrare, är data om antal, ursprung och sammansättning mycket otillförlitliga (Grecic, 1992). Liksom kartbilderna har ändrats har även människors rörlighetsmönster ändrats. Istället för traditionell migration finns det nu nya migrations- eller rörlighetsmönster som torde vara av intresse bl a inför den påtänkta EU-anslutningen av ett antal tidigare öststater.

Typiska fenomen som observerats i den nya rörligheten är bl.a.:

- Cirkulations- eller rotationsmigration
- Gräns- eller vandringshandel

- 3-månaders arbetsturism
- Daglig arbetspendling
- Sexhandel och äktenskapsförmedling

Gränsöppningen från Öst har inte bara inneburit att människor får lämna sina länder. Minst lika viktigt är att de också får återvända. Mirjana Morokvasic (1994) menar att detta är en av de viktigaste aspekter som kännetecknar och möjliggör den nya mobiliteten. Migrationspotentialen, hävdar hon, får därmed en ny innebörd, vilken än så länge alltför lite beaktats i skuggan av larmrapporterna om en massinvasion. Turbulensen i övergången från plan- till marknadsekonomi har drabbat många människor och lämnat dem utan möjlighet att vidmakthålla eller förbättra sin levnadsstandard. Eftersom Västeuropa är stängt för annan legal invandring än asylinvandring (och familjeåterförening), blir nya typer av rörlighet en utväg för de företagsamma att förbättra sin ekonomi. Dessa människor utvecklar en speciell dynamik, där de använder sig av förbindelser i Väst, ofta privata bekanta eller familjemedlemmar, alternativt nätverk som byggs upp successivt, som förmedlar information om marknadsluckor och om tillfälliga arbetsmöjligheter.

Människorna i de berörda länderna, av vilka Morokvasic särskilt studerat Polen, är sålunda beredda att bryta upp, men inte för att utvandra permanent. Tvärtom, menar Morokvasic, är de tillfälliga uppbröten en förutsättning för att människorna kan skaffa resurser för att kunna bo kvar i sina hemländer. Samma fenomen rapporteras från andra länder i en studie om rörligheten i den s.k. buffertzonen, d.v.s. utöver Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern (Wallace, Chmouliar & Sidorenko, 1995). Eftersom det är enkelt för medborgarna i dessa centraleuropeiska länder att resa till Väst som turister, passar de på att ta tillfälliga arbeten i något EU-land.

Tillfälligt arbete eller säsongarbete förutsätter och utgår ifrån att alla band till hemlandet vidmakthålls. Ofta bygger beslutet om tillfälligt arbete utomlands på att man inom ett nätverk eller inom familjen kommer överens om vilken person som lämpligast kan bryta upp för en period (Morokvasic 1992; Sidorenko, o.dat.).

Korttidsmigration har på så sätt blivit ett sätt att skaffa inkomster och en överlevnadsstrategi för hushållen under övergångsperiodens ekonomiska svårigheter. De kortare vistelserna för handel och tillfälligt arbete är av flera skäl ett mera attraktivt alternativ än uppbrött för permanent utvandring. Å ena sidan är möjligheterna för invandring och reguljärt arbete i Tyskland och andra EU-länder starkt begränsade om inte omöjliga. Även de personer som övervägar varaktig utvandring är

till syvende och sist hänvisade till att förstärka sina utkomstmöjligheter medelst handel eller genom olika, kortfristiga arbeten i något Västeuropeiskt land (Morokvasic, 1992).²⁰ Å andra sidan tillåter de nya rörlighetsmönstren att man bevarar eller förbättrar sin levnadsstandard samtidigt som de gör det möjligt att bli kvar i de invanda sociala strukturerna i hemlandet. Som ett par av Morokvasics pendlande informanter uttrycker det:

"I Polen har jag min familj, min bostad, vänner – här /i Berlin/ skulle jag inte ha något av detta".

"För de pengar som jag tjänar här, kan jag leva gott i Polen" (Morokvasic, 1994: s.177, min översättning).

Det senare citatet kommer från en kvinnlig skraddare. Hon är, liksom många andra, beredd att betala priset för resandet, för de nervpåfrestande gränspassagerna och eventuella andra risker, för möjligheten att kunna bo kvar i hemlandet.

Det är enligt Morokvasic mest unga människor, snarare unga män än kvinnor, människor med låg utbildning och arbetslösa, som allvarligt överväger utvandring.²¹ En enkätstudie genomförd år 1991 i Tjeckien, Ungern, Polen, Lettland och Ryssland bekräftar den genomgående låga önskan till permanent utvandring, totalt för samtliga länder endast 7 procent (Brym, 1992; se bil. tab. 1).²² Även i denna studie var det de unga, obetydligt oftare de unga männen än kvinnorna, som kunde tänka sig permanent utvandring. Ett något överraskande resultat i undersökningen var att pessimism om den politiska utvecklingen utgjorde ett starkare motiv för utvandringsbenägenhet än pessimism inför den ekonomiska utvecklingen.

²⁰ En viktig aspekt är också att många högutbildade deltar i arbetsturismen. De är beredda att ta lågkvalificerade arbeten under en period, men kan inte tänka sig att fastna i social degradering för gott.

²¹ Mellan 1986 och 1988 bestod utvandringen från Polen i stor utsträckning av yngre människor. I motsats till nuvarande tendenser dominerade då kvinnorna bland utvandrare. T.ex. var andelen polska kvinnor som 1986-1988 invandrade till de olika nordiska länder över 70 % av samtliga polska invandrare (Kurcz, 1992).

²² Antalet respondenter i enkäten uppgick till 4 269 personer.

2.3 Kvinnorna och den nya rörligheten

Det finns enligt Morokvasic (1992b) tecken som tyder på att pendling eller cirkulationsmigration är en typ av rörlighet som attraherar och lämpar sig för kvinnor. Detta beror i hög grad på den roll och det ansvar de har för familj och hushåll. Om kvinnor alls skall kunna lämna sina familjer för någon längre period förutsätter detta att de har tillgång till ett informellt stödsystem, oftast i form av kvinnliga släktingar (Sidorenko, odat.). Både Morokvasic och Sidorenko pekar på betydelsen av hemländernas könsrelationer och ansvarsfördelningen i familjen för kvinnors möjlighet till tillfälliga migrationsrörelser. De nya migrationsrörelserna och kvinnornas delaktighet i rörligheten bestäms sålunda både av rådande sociala könsmonster i hemlandet och av de luckor eller nischer för arbete som finns i mälländernas legala, men oftast illegala arbetsmarknader.

En av de främsta nischerna för kvinnlig arbetskraft är den privata servicesektorn, t.ex. restaurangnäringen, den privata hushållssektorn och vården (Morokvasic, 1994; Kiessl, 1996). I sin intervjuundersökning med kvinnor från Polen, fann Morokvasic exempel på job-sharing, som framför allt fungerade för kvinnor i den privata hushållssektorn. I hennes exempel bildade fem kvinnor ett eget rotationssystem så att de kunde turas om med att arbeta i Väst och åka hem med jämna mellanrum. När resorna mellan de nordvästliga städerna i Polen och Berlin, Hannover och Hamburg fortfarande var mycket billiga, skedde rotationen t.o.m. veckovis. Tillsammans hyrde kvinnorna en liten, billig lägenhet, som inte föreställde "ett andra hem", utan bara en plats för övernattnig. Kvinnorna hade tillsammans fyra till fem arbetsgivare, som endast underrättades när ett byte skulle ske. Det var familjeansvaret och arbetet i Polen som var avgörande för rytmen i rotationen och den bestämdes kvinnorna emellan och inte av arbetsgivaren. Dessa friktionsfria arbetsförhållanden förklaras av den höga efterfrågan på hembiträdes- och städtjänster i Tyskland.

Även vårdpersonal kan etablera liknande arbetsrotationssystem. Ett av Morokvasics exempel är en sjuksköterska från Wrocław som tillsammans med två kollegor tar hand om en gammal, blind man i Berlin. I tre års tid har hon två till tre gånger om året åkt till Berlin och stannat en månad och sedan avlösts av en av sina kollegor. Hon tjänar 100 DM om dagen, vilket motsvarar hennes månadslön i Wrocław. Morokvasics

intervjuer med kvinnliga och manliga polska pendlare visar att kvinnor inom serviceyrken ofta har dubbelt så hög timförtjänst som män inom byggbranschen eller i mekanikerjobb (Morokvasic, 1994: s.180). En förklaring till detta något ovanliga förhållande är enligt Morokvasic att tyska kvinnor som arbetsgivare bemödar sig om att vara politiskt korrekta mot utlänningar. Hypotetiskt kan här också finnas ett samband mellan kvinnornas ökande förvärvsverksamhet i Tyskland och bristfälliga stödstrukturer från den offentliga sektorn för förvärvsarbetande kvinnor med familj och åldriga anhöriga. De polska kvinnornas rotationsmigration underlättar för de tyska kvinnorna att kombinera förvärvsarbete och familjeansvar. Avigsidan är att polskornas arbete sker på den icke reglerade arbetsmarknaden i form av socialt oskyddade anställningsförhållanden (Kiessl, 1996).

Medan arbetet sker på den icke reglerade eller svarta arbetsmarknaden, behöver vistelsen inte vara illegal. Grecic (1992) refererar en undersökning, som visat att "arbetsturismen" från Polen till Tyskland varit omfattande redan innan viseringsfriheten infördes. Även Morokvasic (1994) rapporterar att nästan 2,5 miljoner polacker, försedda med 3-månadersvisa eller längre viseringar, under 1989 och 1990 pendlat fram och tillbaka till Tyskland uppemot fem till tio gånger under en viseringsperiod.²³ Till dels sker resorna för att arbeta 'svart' bl a med städning, i byggnadsindustrin och säsongsvi i jordbruket. Bland Morokvasics informanter fanns t.ex. en hel familj som tillsammans med sina grannar sedan flera år under hösten kom för att arbeta i vinskörden i Sydtykland.²⁴ Inga närmare uppgifter föreligger dock om könsfördelningen bland dessa säsongarbetare.

Gräns- eller vandringshandel

Resornas syfte är inte enbart att ta kortfristiga jobb. Ett fenomen som faktiskt redan existerade innan murens fall var för Polens del talrika vandrande handlare. Redan 1959 års polska passlag tillät utresa för var och en som kunde uppvisa en inbjudan från Väst. Släktskapsband eller kontakter med tidigare utvandrare har i alla tider varit betydelsefulla i migrationsssammanhang. Sedan de nya passföreskrifterna infördes i januari 1989 blev utlandsresor en möjlighet för alla. Det blev samtidigt enkelt och billigt att få ett visum till Tyskland. Viseringsfrihet infördes

²³ Viseringskravet upphävdes helt någon gång under år 1991.

²⁴ Till Sverige kommer på motsvarande sätt sedan många år polacker för att arbeta i jordgubbsskörden.

sedan för resor mellan Västeuropa och Ungern, dåvarande Tjeckoslavien och Polen under åren 1990 och 1991. Därmed underlättade de institutionella ramarna på bägge håll möjligheten till pendlingsrörelser. Inte oväntad ledde detta i sin tur till ett ytterligare uppsving av antal resande eller "pendlare" främst från och till Polen.

De första turisterna som reste från Polen till Väst kom enligt Morokvasic (1994) på inköpsresor av varor som var eftertraktade i hemlandet. En förutsättning för inköp var att snabbt komma över tysk valuta. Detta ledde till uppkomsten av "Polska marknader" i de västliga storstäderna eller vid gränserna. Polackerna sålde allt de kunde transportera i en stor väska eller en bil. Till Berlins "Polska marknad" kom t.ex. mellan 10 000 och 15 000 polacker varje veckoslut under sommaren 1990 och 1991. Försäljningsinkomsterna omsattes i varor som var attraktiva i hemlandet t.ex. leksaker, sötsaker, elektroniska apparater, piratkopior av musikkassetter osv, som köparna sedan antingen sålde själva eller levererade till en fast avnämare. I vandringshandeln deltar såväl hög- som lågutbildade kvinnor och män som kompletterar sina låga polska löner eller sitt arbetslöshetsunderstöd. Olika åldersgrupper, från skolungdomar som bidrar till familjeekonomin, till pensionärer som kompletterar sin pension, hittar sina nischer i vandringshandeln.

Resorna kan ske så ofta som varje eller varannan vecka. Morokvasic berättar exempel på äkta par som turas om för inköps- och försäljningsresor. Många vandringshandlare i Morokvasics studie har på grundval av flerårig erfarenhet kunnat bygga upp nätverk, t.ex. en fast kundkrets, leverans på beställning i t.ex. Berlin såväl som i Polen. De anlitar alltid samma reseföretag och har lärt känna tulltjänstemännen. Nya tullföreskrifter har sedan början av 1990-talet dessutom underlättat dessa "affärsresor".

Liknande mer eller mindre välorganiserade marknader har uppstått i andra städer och byar i gränsområdena mot Väst, men också i gränsområdena mellan de tidigare öststaterna. Ryska, vitryska, ukrainska och lettiska medborgare har t.ex. lärt sig polackernas pendelmönster och gör sina affärer i Polen istället för längre västerut. Okólski (1994) menar att denna pendelvandring eller vandringshandel innanför Östländerna bidragit till att avsevärt minska trycket på de västliga länderna.

Dörren till Västeuropa är ännu inte öppen, men den står på glänt och skapar därigenom en helt ny migrationsdynamik. Det handlar inte längre som med tidigare migration om uppbrott från hemlandet och ankomst för bosättning i mottagarlandet utan om ett förlopp, en dynamik som förbinder Öst och Väst med varandra i ett ständigt pågående flöde. I den forskning som studerat dessa fenomen rapporteras få allvarliga problem med avseende på gräns- eller vandringshandeln. Snarare ses

det som ett konstruktivt sätt för människorna i de tidigare östländerna att komplettera eller förbättra sin levnadsstandard och därmed få möjlighet att stanna kvar i hemlandet. Dessutom gynnas omsättningen hos de västliga affärsinnehavarna och i bästa fall skapas nya arbetstillfällen. Därför har heller inga ingrepp gjorts för att sätta stopp för handeln. Några bekymmersamma avigsidor påtalas emellertid, nämligen försäljningen av tullfria tobaksvaror och sprit och den tilltagande prostitutionen (Morokvasic, 1994). Sexhandeln och besläktade fenomen behandlas senare i rapporten.

Buffertzonzländerna: Västeuropas nya gräns mot öst

EU-ländernas rädsla för ett massivt inflöde av fattiga östeuropéer, deras önskan att försäkra sig om social och politisk stabilitet i området och utvecklingen av nya marknader, har enligt Wallace, Chmouliar och Sidorenko (1995) varit motivet till de särskilda associationsavtal som slutits med Polen, den Tjeckiska och Slovakiska Republiken och Ungern. Slovenien nämns inte av författarna, men torde som gränsland till EU omfattas av liknande avtal. Alla dessa länder, som direkt gränsar till EU, har i större utsträckning blivit föremål för investeringar än länderna längre österut. Detta har bidragit till att de relativt snabbt har börjat visa ekonomisk tillväxt och tilltagande välstånd. Nyttan har inte varit ensidig för de nya marknadsekonomierna. Medan investeringarna å ena sidan har skapat företagsamhet och arbetstillfällen, har de västliga investeringarna å sin sida kunnat dra nytta av billig, högkvalificerad arbetskraft och fått tillgång till nya marknader.

Till privilegierna i buffertzonzländerna hör sålunda rätten för deras medborgare att fritt resa fram och tillbaka över gränserna. I gengäld har buffertzonzländerna ålagts att kontrollera invandringen och transitflödet från länderna längre österut och har på så vis blivit EUs yttre gräns mot Öst. Avtal har också ingåtts om att de tar tillbaka personer som illegalt passerat gränsen till EU-länder.²⁵ År 1993 registrerades 43 302 illegala gränspassager från Tjeckien, varav de flesta var försök att ta sig till Tyskland. Samma år återsändes 22 113 gränsöverskridare från Tyskland tillbaka till Tjeckien. Från Polen gjorde samma år över 22 000 personer försök att ta sig illegalt till Tyskland och 1 800 personer

²⁵ Sedan den 1 maj 1997 råder viseringsfrihet också mellan Sverige och Estland och Litauen. Samtidigt har länderna träffat avtal om återtagande av asylsökande. Återtagandeeftersättelser finns också mellan Sverige och Lettland, medan viseringsfrihet mellan länderna skall införas senare under året.

återsändes från Tyskland (Wallace, Chmouliar & Sidorenko, 1995). Samma rapport anger att man i bägge länder uppskattar att de som upptäcks endast utgör 20–30 procent av det faktiska antalet.²⁶ I Polen uppskattades 1993 antalet transitmigranter till ca 100 000 personer och i den Tjeckiska Republiken till ca 140 000. Det handlade mest om personer från ex-Jugoslavien, Rumäner (i huvudsak Roma), Bulgarer och i mindre omfattning om människor från den tidigare Sovjetunionen eller så fjärran länder som Vietnam och Kina. Många av dem stannar enligt Wallace et al. (1995) endast en kort tid i transitlandet innan de försöker ta sig västerut eller till USA.

En ytterligare faktor som bidrar till dessa länders betydelse som buffert mellan Öst och Väst är den hårdnande asylpolitiken i EU-länderna. Allt eftersom det har blivit svårare att få asyl i Västeuropa, har flyktingarna istället sökt sig till buffertzonen, eftersom asylpolitiken i denna region under de första åren efter transformationen var relativt liberal. Efterhand har dock striktare regler införts, eftersom dessa länder inte varit beredda att axla bördan att ta ansvar för stora flyktingkaror. I Tjeckien tillstyrktes år 1994 endast 11 procent av asylansökningar. I Polen uppskattades antalet flyktingar till ca 50 000 personer, medan endast 590 var officiellt registrerade som asylsökare (Wallace, Chmouliar & Sidorenko, 1995).²⁷

Arbetskraftrörlighet från öst till och från buffertzonen

Buffertzonländerna har sålunda fått en speciell ställning i flyttningsrörelserna mellan Öst och Väst. De utgör ett slags 'cordon sanitaire' mellan Öst och Väst. Å ena sidan fyller de funktionen att vara ursprungsländer för såväl oregistrerad som kontrakterad arbetskraft till EU-länder, huvudsakligen Tyskland. Å andra sidan är de transit- och målländer för den nya rörligheten av arbetskraft längre österifrån.

²⁶ Den 2 juni 1997 meddelade den tjeckiska polisen att man sprängt ett människosmugglars gäng som över de senaste fem åren smugglat ca 8 000 personer från China, Vietnam, Pakistan, Sri Lanka och ex-Jugoslavien över gränsen till Tyskland (Migration News Sheet, July 1997, no. 172/97-07).

²⁷ I Tjeckien ligger f.n. ett lagförslag om införande av visum för utlänningar som vill arbeta eller studera i landet. Visum måste sökas i ursprungslandet innan inresan och beviljas för högst 12 månader. Inrikesministern anförde EU villkor och särskilt Schengen-avtalet som grund för det nya förslaget (Migration News Sheet, August 1997).

Arbetsmigranter reser från buffertzonen till Västeuropa, där lönerna är mycket högre. Lönerna i buffertzonen är endast tiondel av lönerna jämfört med grannländerna i Väst. Andra söker sig från mer östliga länder till buffertzonen för att arbeta, eftersom motsvarande löneskillnad, 1:10, också gäller jämfört mellan buffertzonländerna och länderna längre österut. Detta gör det attraktivt för människor från de mera östliga länderna att ta även relativt lågavlönade arbeten i buffertzonen. I Polen är arbetsmigranternas ursprungsländer i huvudsak Ukraina, Vitryssland och Ryssland. Till Ungern kommer de flesta från Rumänien och Ukraina och till Tjeckien främst från Ukraina, Polen och i mindre omfattning från Ryssland och Slovakien. För Tjeckien rapporterar Sidorenko (odat.) i slutet av 1994 närvaron av drygt 8 500 polacker och ca 13 200 ukrainare med giltiga arbetstillstånd. Endast för ukrainare finns uppgifter om könsfördelningen av personer med arbetstillstånd, som 1994 bestod av ca 88 % män och ca 12 % kvinnor.

Det rättsliga regelverket och de ekonomiska villkoren för migration till Tjeckien är enligt Sidorenko inte könsdiskriminerande. Både kvinnor och män har lika rätt att komma till Tjeckien som självständiga arbetssökande för tillfälliga arbeten eller korttidskontrakt. Deras möjlighet till anställning beror helt och hållet på arbetsmarknadens behov. De ukrainska kvinnornas låga andel i den tidsbegränsade migrationen antas därför reflektera de rådande sociala könsmönstren i hemlandet snarare än ett diskriminerande system i Tjeckien. Avsaknaden av statlig intervention i migrationsfrågor betyder också att den Tjeckiska staten inte erbjuder ens ett minimum av åtgärder för integration av migrantarbetare, som skulle kunna leda till permanent bosättning. Familjeåterförening för bosättning medges endast för dem som förenar sig med en Tjeckisk medborgare (Sidorenko, odat.).

Även om Tjeckien har infört möjligheten att söka arbetstillstånd, tar det lång tid innan arbetstillstånd beviljas. Den sökande måste dessutom kunna visa att ingen inhemsk person kan utföra det sökta arbetet. Detta har bidragit till att de tre månader som de arbetssökande får vistas i landet ofta hunnit gå ut innan arbetstillstånd beviljas. Konsekvensen är att många arbetar illegalt, medan andra helt enkelt avstår från att ens söka arbetstillstånd eller arbetar illegalt innan arbetstillstånd beviljas. Ett fenomen som fötts i anslutning till arbetsmigrationen är maffialiknande organisationer som organiserar arbetsgång i hemlandet med löfte om arbete och arbetstillstånd. I själva verket kan migranterna hamna i mycket lågavlönade jobb utan giltiga dokument. Migrantarbetarna kan också bli offer för etniska maffiagång som begär pengar av dem på resan till och från hemlandet (Wallace, Chmouliar & Sidorenko, 1995).

Det finns självfallet varken säkra siffror om totalantal eller om könsfördelningen av illegala arbetare i buffertzonen. Uppskattningar finns som för Polen rapporterar 150 000 oregistrerade arbetare och endast 15 000 med arbetstillstånd år 1994. Uppskattningen är att antalet i Tjeckien ligger ännu högre, omkring 300 000 personer, eftersom totalt 28 000 arbetstillstånd beviljades 1993 och det fortfarande fanns efterfrågan på arbetskraft i landet (Wallace, Chmouliar & Sidorenko, 1995).

Vare sig det handlar om registrerade eller oregistrerade migrantarbetare, återfinns de arbeten som står till buds oftast inom den flexibla sekundära arbetsmarknadssektorn. Efterfrågan på arbetskraft har främst funnits i servicesektorn t.ex. som serveringspersonal, kockar, städare, butiksbiträden o.dyl., dvs. i arbeten som utmärks av hög personalomsättning, säsongsarbete, korttidskontrakt, obekvämt arbetstid och låga löner. Dessa arbeten har förlorat sin attraktion för den inhemska befolkningen, men är exakt de arbeten som fylls med de rörliga arbetsmigranterna. Uppgifterna om mäns resp. kvinnors yrkesområden är sparsamma. Med turistindustrins uppgång i Tjeckien är kvinnorna främst efterfrågade i servicesektorn, medan männen ofta arbetar i byggnadssektorn. Det finns även efterfrågan på kvinnlig arbetskraft i lätta industrier som t.ex. i beklädnadsindustrin. Lediga jobb i Tjeckien annonseras t.o.m. i lokala ukrainska medier (Sidorenko, odat.).

Handel med kvinnor och sexuella tjänster

Ett ur könsperspektiv sorgligt fenomen med den nya rörligheten är det faktum att kvinnor från Öst- och Centraleuropa blivit ett slags handelsvara för sexuella tjänster, prostitution och som äktenskapspartner till giftassugna män i Väst. Fenomenet är efterhand välkänt, samtidigt som det uppenbart är mycket svårt att få ett begrepp om könshandelns omfattning. De uppgifter som föreligger är oftast fragmentariska, med undantag för en kartläggning i Frankfurt a.M. med omnejd (Kiessl, 1996). Kartläggningen visar att totalt ca 2 000 till 2 300 kvinnor arbetar med prostitution i Frankfurt. Ungefär 75 procent av dessa är migranter och av dessa kommer ca 20 procent, dvs. 200 till 300 kvinnor, från Central- och Östeuropa.

Mörkertalen av illegalt inresta kvinnor som arbetar inom sexhandeln är omfattande. Alla tecken tyder dock på en växande andel kvinnor från Central- och Östeuropa som antingen ersätter eller kompletterar kvinnor från Sydostasien och Latinamerika. Dessa har tidigare utgjort merparten av de kvinnor som varit involverade i sexhandeln (Niesner, 1993). Niesner talar om "trafik med kvinnor", eftersom det ofta handlar

om organiserad migration av kvinnor för att tvinga dem till prostitution i ankomstländerna. Berlin har blivit knutpunkten för förmedling av kvinnor även till andra länder inom EU. Kiessls kartläggning visar att även Frankfurt a. M. är en knutpunkt för handel med kvinnor, eller människohandel, det begrepp som enligt Kiessl ur juridisk synvinkel är korrekt och straffbart enligt lagen (a.a. s. 15).

Trafiken eller handeln sker genom mer eller mindre professionella förmedlingar alternativt privata mellanhänder, såväl kvinnor som män, som lockar kvinnorna genom löften om ett arbete utomlands för att sedan tvinga dem till prostitution. Alternativt underlåter förmedlarna att informera kvinnorna om vad prostitutionen i själva verket innebär. De kvinnor som ger sig medvetet in i detta ser det som den enda möjligheten att tjäna pengar eller eventuellt att stanna utomlands för gott, när det är fråga om äktenskapsförmedling.

Till de många allvarliga avvisidorna hör att kvinnorna legalt, ekonomiskt och socialt är helt beroende av sina "beskyddare" och kunder. Som nykomlingar har de, i motsats till de tidigare etablerade asiatiska och latinamerikanska kvinnorna, inga informella nätverk som kan bistå dem med information och stöd, som skulle kunna underlätta deras liv som illegala invandrare. Kvinnorna från Östeuropa lever enligt Niesner och Kiessl under särskilt vidriga förhållanden och exploateras brutalt av dem som organiserat migrationen. Passen tas ifrån dem, de hotas med polis och invandringsmyndigheter, de är strängt bevakade och isolerade. Enligt Kiessl (1996) tvingas de att överlämna upp till 80 procent av sina förtjänster till sina "beskyddare". Avsaknaden av språkkunskaper gör dem till lätta offer för den grova exploateringen.

Enligt Kiessls kartläggning arbetar de östeuropeiska kvinnorna i Frankfurt sällan på bordeller eller i gatuprostitutionen. Detta skulle göra deras närvaro för synlig mot bakgrund av deras illegala vistelse i landet. Istället är lägenhetsprostitution det vanligaste för kvinnorna från Öst. Prostitution i klubbar och bastubad förekommer också. Mot lägenhetsprostitutionen kan polisen inte ingripa, eftersom det inte finns någon rättslig grund för kontroll. För sexuella tjänster i en lägenhet kostar en halvtimme ca 150 DM. Uppgifter tyder på att kvinnorna från Östra Europa är mycket unga, ofta underåriga. De flesta är mellan 18 och 25 år gamla. I Frankfurtområdet har man påträffat flickor som är så unga som 13, 14, 15 och sexton år. Endast ett fåtal ideella organisationer har hittills inrättat rådgivnings- och hjälpcentra för kvinnor från Central- och Östeuropa, t.ex. Projekt JISKRA som sedan 1996 finns i Frankfurt a. M. och Hessen. Stödorganisationer är också under uppbyggnad i kvinnornas hemländer (Kiessl, 1996).

Olika former av utsatthet och sårbarhet rapporteras också för kvinnor, som arbetar i buffertzonländerna. Omkring hälften av de kvinnor som vistades illegalt i Tjeckien nämnde i intervjuer prostitution på deltid, heltid eller tillfälligt som ett inslag i sina migrantkarriärer (Wallace, Chmouliar, Sidorenko, 1995). En del av dem tvingades till prostitution av mellanhänder som konfiskerade deras dokument. Andra var tvungna att prostituera sig, när de saknade medel till livsuppehållet. Ibland måste kvinnorna utföra sexuella tjänster för att få ett arbete eller någonstans att bo.

I Warszawa uppskattas antalet prostituerade från den tidigare Sovjetunionen till 3 000 (Morokvasic & de Tinguy, 1993). I Polen har de ryska kvinnorna nästan helt trängt ut de polska kvinnorna i hotellprostitutionen. Den "ryska maffian" kontrollerar de flesta hotellen och även de kvinnor som arbetar med sexuella tjänster. Enligt Kiessl (1996) hårdnar konkurrensen snabbt inom landet och priserna inom sexhandeln faller. Detta, menar hon, är en anledning för kvinnor att söka sig till Väst för att hitta bättre möjligheter.

Äktenskapsförmedling

Internationella äktenskapsbyråer riktar sig mer och mer in på kvinnor från Östra Europa. Polska och ryska kvinnor föredras och bjuds ut som "anpassningsbara, snygga, charmerande, friska, moderliga, flitiga och ärliga" potentiella hustrur. Antalet giftermål mellan tyska män och kvinnor från Östeuropa har stigit markant mellan 1981 och 1991. 1981 gifte sig tyska män med 509 polskor, 39 rumänskor, 77 från Tjeckoslovakien och 10 från dåvarande Sovjetunionen. 1991 hade antalet stigit till 3 143 giftermål med polskor, 908 rumänska kvinnor, 481 från Tjeckoslovakien och 904 från tidigare Sovjetunionen (Niesner, 1993). Hur många av dessa äktenskap förmedlats genom äktenskapsbyråer är omöjligt att fastslå. Men att byråerna nu föredrar kvinnor från Östeuropa bekräftas av Morokvasic (1991) som refererar en tidningsintervju med ägaren till en förmedlingsbyrå. Denne talar stolt om "varorna" han har att erbjuda sina klienter, en polsk hustru in spe för enbart 390 DM. Klienten får välja fyra foton bland 1 500, får veta vikt och ålder och ibland andra attribut som t.ex. "mycket full byst". Klienten får sedan ha en kvinna på prov. Om han inte är nöjd, måste hon åka tillbaka till Polen. Klienten har då möjlighet att välja ut ytterligare fyra foton. Bytesrätten tycks vara ett vedertaget inslag i förmedlingsverksamheten, vilket dock inte kvinnorna informeras om (Kiessl, 1996).

Argument som förmedlare anför för polskor och andra östeuropeiskor jämfört med asiatiska kvinnor är att kvinnorna från Östeuropa är billigare i investering, en billig tågbiljett istället för en flygbiljett från Bangkok. Priserna för äktenskapsförmedling och sexuella tjänster var till en början låga, beroende på bristande kunskap om marknaden, men har enligt Kiessl (a.a.) efterhand stigit. Numera måste en bordellinnehavare i genomsnitt betala mellan 1 000 till 4 500 DM för en kvinna. För förmedlingen av en rysk hustru har enligt Kiessls intervjuer förmedlingspriset gått upp till 2 000 DM.

Det är viktigt att understryka att även kvinnor som ingår äktenskap är ytterst sårbara. Kvinnorna känner inte till utlänningslagen. Det gör däremot de äkta männen, som utnyttjar fruarnas rättsliga beroendesituation. Det händer att de med våld förhindrar hustrun att delta i språkurser, att ta ett arbete eller bygga upp kontakter utanför hemmet (Kiessl, 1996). Kvinnornas rätt att stanna i landet, i detta fall Tyskland, beror helt på att de förblir gifta i minst tre år.²⁸ Beroendet av makens välvilja är totalt och någon möjlighet att fly ur ett äktenskap med en våldsam man finns inte under de tre första åren, eftersom kvinnan då förpassas ur landet.

EU-initiativ mot kvinnohandel

Problemets allvar med "trafficking in women", dvs. handel med kvinnor för sexuella tjänster, har uppmärksammats på EU-nivå. Vid EU-ministrarnas konferens om kvinnohandel den 26 april 1997 antogs en deklaration med europeiska riktlinjer för att införa effektiva åtgärder för att förhindra och bekämpa denna form av brottslighet. Vid konferensen deltog även de tio europeiska länder, som har sökt om medlemskap, eftersom det är just medborgare från många av dessa länder som är offer för kvinnohandeln.

Riktlinjerna som fastslogs innehåller rekommendationer om förbättring och förstärkning av det polisiära och juridiska samarbetet samt preventiva åtgärder genom stöd och information. Deklarationen lägger speciell vikt vid att kvinnor som utnyttjas av handlare eller s.k. "traffickers" inte skall behandlas som illegala immigranter utan istället som offer som kan bistå vid undersökningar och åtal av dessa brott. "Undersökningar och åtal av kvinnohandel måste riktas mot lagbrytarna och inte mot dem som är offer för sådan verksamhet", fastslås i deklarationens slutparagraf.

²⁸ I Sverige måste äktenskapet eller samboförhållandet varat i minst två år innan ett eget uppehållstillstånd beviljas den utländske partnern.

tionen. EUs medlemsstater uppmanas därför att i lämpliga fall, och så långt det är förenligt med nationella lagar, att ge tillfälligt uppehållstillstånd till kvinnor som varit offer för handeln under den tid den rättsliga processen pågår. Syftet är att kvinnorna skall kunna ges tid att göra en polisanmälan och vara vid behov tillgängliga för medlemsstatens rättsväsende. EU ministrarna rekommenderar vidare att offren får tillgång till socialt, medicinskt, ekonomiskt och rättsligt stöd. Kvinnorna skall enligt rekommendationen inte utsättas för någon aktion som beivrar deras illegala immigration eller annat som skulle kunna äventyra deras värde som vittnen i en rättegång (Migration News Sheet, May 1997).

2.4 Reglerad arbetskrafrörlighet mellan buffertzonen och Tyskland

Hittills har rapporten i huvudsak uppehållit sig vid de mer eller mindre legala pendlingsrörelserna för arbete och handel mellan länderna i Östeuropa och i huvudsak Tyskland.²⁹ I detta avsnitt skall vi redogöra för nya inslag i det tyska migrationssystemet, dvs. hur och på vilka grunder man infört en "ny gästarbetarpolitik" för att reglera migrationsflödet (Rudolph 1994). I det tyska gästarbetarsystemet har möjligheten till invandring alltid helt bestämts av behovet för arbetskraft. Eftersom någon generell gränsöppning för arbetskraft inte är aktuell nu heller, har Tyskland valt att sluta avtal med bl.a. Polen, Tjeckien, Ungern och andra östliga grannländer om att bereda kontrollerad tillgång till arbetsmarknaden för dessa länders medborgare i form av kontraktarbete.

Öppningen av en svängdörr för arbetsmigration fyller funktionen att tillfredsställa tyska företags efterfrågan på arbetskraft som kan finnas i vissa branscher och regioner. Enligt Rudolph (1994: s. 227-228) finns det dock flera motiv till den kontraktreglerade arbetsmigrationen. För det första fanns politiskt en strävan att kunna styra urvalet av migranter med avseende på kvalifikationsmässiga karakteristika, med avseende på antal och på vistelsetidens längd. För det andra hoppades man kunna begränsa den illegala invandringen. För det tredje, menar Rudolph, är det politiskt fråga om ett tecken på beredskap att understödja näringslivets restrukturerings i buffertzonländerna och underlätta situationen i perioder av arbetslöshet. Det finns också, som andra forskare (Verhaeren, 1993) hävdar, trots den höga arbetslösheten flaskhalsar inom vissa sektorer av arbetsmarknaden såsom hushållssektorn, restaurangnäringen, inom transportväsendet, men även inom mer kvalificerade branscher, som leder till att stater och länder griper till selektiv invandring.

Följande fyra kontraktstyper har öppnat dörren eller svängdörren för mellan- och östeuropeer till den tyska arbetsmarknaden (Rudolph, 1994: s.230-233):

Werkverträge (verkskontrakt) bildar den rättsliga grunden för underentreprenörer från mellan- och östeuropeiska länder. Tillstånd ges till

²⁹ Litteratursökningen har inte resulterat i att det finns studier över liknande pendlingsrörelser till andra Väst- eller Nordeuropeiska länder.

utländska firmor att genomföra bestämda projekt i Tyskland med användande av egen arbetskraft. De utländska arbetstagarna måste vara yrkesmässigt kvalificerade och får inte vara kvar längre än två år med möjlighet till förlängning till högst tre år. Innan ett nytt arbetstillstånd kan erhållas krävs en karenstid på samma längd som uppehållet i Tyskland har varat. Tysk lönestandard gäller, medan socialförsäkringen följer hemlandets regler. I länderavtalen fastställs årliga högstkvoter per land.³⁰ Avtalen innehåller en klausul som innebär att kvoterna måste anpassas till arbetsmarknadens utveckling. Särskilda kvoter fastställs för byggsektorn och för arbete i tyska små och medelstora företag.

Gästarbetarkontrakt syftar till att möjliggöra arbetsuppehåll som befämjar yrkesmässig kompetens och språkliga färdigheter. Målgruppen är i regel kvalificerad mellan- och östeuropeisk arbetskraft. Under den tolv och undantagsvis arton månader långa arbetsperioden gäller värdlandets löne- och socialförsäkringsvillkor.

Det åligger företagen att sörja för lämpliga bostäder. De årliga kvoterna ligger på mellan 2 000 personer för Ungern, 1 400 för Tjeckien, 710 för Slovakien, 1 000 för Polen och 100 för Lettland och Litauen. År 1993 förmedlades 4 195 gästarbetare. De nationella kvoterna utnyttjades till 82 % av Polen och Slovakien och till 14 % av Bulgarien.

Kontrakt för säsongsarbete har underlättats genom lagändring. Efter anhållan från tyska företag kan arbetstillstånd på upp till tre månader beviljas utan antalsmässig begränsning. En förutsättning för att arbetstillstånd beviljas är att inga tyska eller prioriterade utlänningar, dvs. EU-medborgare, finns tillgängliga. Löner och socialförsäkringar måste följa tyska avtal eller motsvara lokala tyska bestämmelser. År 1993 registrerades 181 000 säsongsarbetare, varav 77 % kom från Polen och 6 % från Tjeckien. De viktigaste näringslivssektorerna för säsongsarbetare är jordbruk, byggsektorn och hotel- och restaurang. Även inom sjuk- och åldringsvården har genom lagändring tillgång till den tyska arbetsmarknaden skapats. Tyska och EU-medborgare har prioritet till lediga platser, men någon maximering av vistelsetiden finns inte inom detta yrkesområde. Medan år 1992 drygt 1 300 personer förmedlades till sjukvården, sjönk antalet år 1993 till endast 376 personer/kvinnor, inom dessa yrken. Av dessa var 336 från Kroatien och 40 från Slovenien. Inom sjuk- och åldringsvården finns i och för sig ingen brist på tysk

³⁰ Kvoterna från 1.1. 1994: Polen 23 710; Ungern 13 220; Tjeckien 3 020; Slovakien 1 640; Turkiet 6 100; Bulgarien 3 740; Bosnien 1 030; Kroatien 5 260; Makedonien 490; Slovenien 2 010; Rumänien 4 360; Lettland 380 (Rudolph, 1994: s 231).

vårdpersonal. En viss arbetskraftsbrist beror på att tyska sjuksköterskor lämnat yrkesområdet på grund av dåliga arbetsförhållanden.

Även gränspendlarnas möjlighet till arbete i Tyskland har underlättats genom en lagändring. Någon högsta kvot är inte fastsatt. Villkoren är liknande dem för säsongarbete, men arbetspendling får endast förekomma i regioner som sträcker sig 5 mil på bägge sidor av gränserna. Gränspendlarna förmodas dagligen pendla mellan sin arbetsplats och sin bostadsort och tillåts inte mer än två gånger per vecka stanna kvar på den ort där de arbetar. Det är främst Tjecker som är arbetspendlare, medan arbetspendling från Polen inte är aktuell beroende på den höga arbetslösheten i Polens tyska närområden, de nya förbundsländerna.

I en specialstudie i NordBayern fann Rudolph (1994) att totalt ca 15 000 arbetstillstånd hade beviljats för arbetspendlande kvinnor och män från Tjeckien år 1993. Ett viktigt kriterium som kvinnorna angav i intervjuerna var att de sökte en arbetsplats som låg högst 3 mil från deras bostadsort, återigen ett sätt att söka kombinera förvärvsarbete med familjeansvar. De pendlande kvinnornas främsta arbetsområden fanns inom hotel- och restaurang, i sjukvården och i keramikindustrin. Även arbete inom handeln som affärsbiträden utgör ett viktigt område för de utländska kvinnorna. Det framgår emellertid inte huruvida det är fråga om säsongarbete eller arbetspendling inom handelsområdet. Klart är däremot att kvinnorna oberoende av kontraktstyp oftast återfinns i typiskt kvinnliga arbetsmarknadssegment i tjänstesektorn, med undantag för dem som arbetar inom den lätta industrin, i Bayern sålunda keramikindustrin. Totalt fanns 1993 ca 10 600 utländska kvinnor i socialförsäkrade arbeten i Nordbayern, en ökning med ca 600 kvinnor jämfört med 1992 och med ca 1 400 kvinnor jämfört med 1991. Huruvida detta är en ihållande tendens på feminisering av arbetskraftspendlare går inte att uttala sig om. Den gynsamma utvecklingen av arbetstillfällen under dessa år, som i hög grad också kommit de tyska kvinnorna tillgodo, tillskriver Rudolph tillväxten i handels- och tjänstesektorn.

Förhoppningen om att kontraktarrangemangen för arbetskraft från Central- och Östeuropa skulle stävja inflödet av oregisterad eller illegal arbetskraft har inte infriats enligt Rudolph och Hübner (1993). Informella arbetsmarknader har vuxit upp som svampar i Tyskland, särskilt i Bayern. Grupper av människor, mest unga män från Tjeckien och Polen, hänger vid gathörnen och väntar på erbjudanden om korta påhugg på några timmar eller ett par dagar. Det faktum att det uppstått en illegal arbetsmarknad i anslutning till de legala "gästarbetarna" var inte förväntad och är enligt Rudolph ett tecken på att man på officiellt håll antingen inte velat eller varit förmögen att lära sig av tidigare erfaren-

heter. Rudolph och Hübner (1993: s. 281-282) pekar på tre kritiska punkter som uppstått i anslutning till de olika typerna av reglering:

- Arbetsgivaren och den utländske arbetaren kan ha intresse av ett längre samarbete, vilket slutar med att arbetaren stannar över kontraktperioden och arbetar illegalt. Det kan vidare förväntas att inflödet av legal utländsk arbetskraft drar med sig en ström av "extraknäckare" som exemplet Bayern visar. Politisk reglering av migrationsprocesser, i synnerhet i restriktiv riktning, är enligt författarna bara delvis framgångsrik beroende på att den inneboende dynamik som sätter igång migrationen i första hand. Detta bör tolkas så att när man öppnar arbetsmarknaden på glänt genom kontrollerad invandring, bör man räkna med att även andra uppfattar signalen om att det finns arbete. Den utveckling som observerats bekräftar erfarenheter från tidigare migrationsrörelser som visat att kontrollmekanismer är effektiva när det gäller att öppna arbetsmarknaden, men inte när det gäller att stänga till den.
- Kontrakteringen av utländsk arbetskraft som ett sätt att komma tillrätta med strukturella flaskhalsar riskerar att bli ett stöd till att hålla undermåliga arbetsplatser vid liv, vilket kan leda till att förnyelse av industrier försenas.
- Statistik över regleringarnas implementering och utfall tyder på att den etniska segmenteringen av arbetsmarknaden förstärks.

En viktig poäng i Rudolphs analys är att arbetsmarknaden har blivit ett omstritt område mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och arbetsgivarna. Regleringar med avseende på utländska arbetare måste implementeras varsamt från myndigheternas sida, eftersom företagen i brist på tillgång till arbetskraft kan tillgripa alternativet att omlokalisera sin verksamhet. Rudolphs slutsats är att försök till politisk reglering av migrationsflöden, i synnerhet i mer restriktiv riktning, kan bara bli delvis framgångsrika beroende på den inneboende dynamik som sätts igång med olika migrationsprocesser, vare sig det handlar om aktiv rekrytering, som under efterkrigstiden, eller försök till avtalmässig reglering av flöden som med den nya "gästarbetarpolitiken".

2.5 Sammanfattning och slutsatser

Järnridåns nedmontering och de tidigare socialistländernas övergång till politisk demokrati och marknadsekonomi är ett av detta århundrades största politiska förändringar. Vad denna omvälvning innebär i globala och geopolitiska sammanhang är ännu svårt att överblicka. Däremot kan vi redan idag fastslå att transformationen i många avseenden betytt ett närmande mellan länderna i Central- och Östeuropa och länderna i den Europeiska unionen. Gränserna som tidigare var stängda från Öst har öppnats för människors rörlighet fram och åter över gränserna. EU-länderna har än så länge bara öppnat svängdörrar för medborgarna från dessa länder. Men den planerade EU-anslutningen betyder att de kommer i åtnjutande av den fria rörligheten bl.a. för att söka arbete, en rättighet som idag endast gäller medborgarna i medlemsstaterna.

Vad denna granskning av forskningen gett entydiga svar på, är att de stora vågorna av permanenta utvandrare efter transformationen nästan uteslutande bestått av människor som sökt sig tillbaka till sina historiska hemländer. Främst har etniska tyskar från Sovjet, Polen och Rumänien sökt sig till Tyskland, judar till Israel, pontiska greker från Sovjet till Grekland och ungrare från Rumänien till Ungern. Om man undantar den exceptionella situationen i ex-Jugoslavien och de människor som tvingats söka en fristad undan inbördeskriget, har också flykting- eller asylinvandringen från Öst stadigt sjunkit och t.ex. från Polen, Tjeckien och Ungern har asylinvandringen nästan helt upphört (Morokvasic & de Tinguy, 1993; Okólski, 1994).

I stället för att välja permanent utvandring för bosättning i Västeuropa, har människorna i EUs östliga grannländer utvecklat en helt ny migrationsdynamik, som kanske bäst kan sammanfattas med begreppet "arbetsturism". Denna nya typ av migration förekommer såväl mellan länderna i gränsområdet mellan i Väst- och Centraleuropa, främst mellan Polen, Tjeckien, Slovakien och Tyskland, som mellan länderna längre österut (t.ex. Ukraina, Ryssland, Vitryssland) och länderna i den s.k. buffertzonen. Länderna i buffertzonen har blivit såväl mål- som transitländer för migranter från länderna längre österut.

Cirkulations-, rotations- eller pendelmigrationen – flera begrepp används – för tidsbegränsade arbetsperioder utmärker sålunda den nya rörligheten. Gräns- eller vandringshandel för försäljning och inköp i Väst och återförsäljning i hemlandet är ett annat fenomen inom den nya

rörligheten. Människorna bryter sålunda upp. Men den övervägande andelen gör det endast för kortare eller längre perioder av tillfälligt arbete eller för att bedriva gräns- och vandringshandel. Detta sker oftast i de geografiskt mest närliggande EU-länderna. Kvinnorna utgör en aktiv del av den nya cirkulations- eller pendelmigrationen, både när det är fråga om arbetsturism och handel. De tidsbegränsade uppehållen för arbete, oftast inom privata hushåll eller serviceyrken, inom vården och inom hotell- och restaurangbranschen, i vissa fall daglig arbetspendling över gränserna eller resor för gränshandel, tycks vara lämpliga former av rörlighet för kvinnor. De ger möjlighet för kvinnorna att bidra till och förbättra familjens ekonomiska villkor. Samtidigt medger pendlingen att kvinnorna kan fortsätta sitt ansvar för familjen. Traditionella könsroller behöver inte rivs upp och de sociala strukturerna i hemlandet vidmakthålls.

Syftet med de tillfälliga uppbrotten för arbete eller handel är att vidmakthålla eller förbättra de ekonomiska levnadsvillkoren genom kortare vistelser i Väst. Mirjana Morokvasic, en av de få forskare som närmare studerat den nya pendelmigrationen, fastslår på grundval av sina studier att människorna bryter upp eller reser för att kunna stanna kvar i hemlandet (Morokvasic, 1994). Man kan därför inte längre, som med den tidigare arbetskraftmigrationen, tala om sändar- och mottålländer. Vad som uppstått är snarare ett nytt migrationsrum som förbinder Öst-, Central- och Västeuropa, ett migrationsrum där avresa, genomresa, ankomst och inte minst återresa pågår i ett ständigt flöde. Den nya migrationsdynamiken har utvecklats i anslutning till gränsöppningen från öst och rätten för dem som bryter upp att återvända till hemlandet. Viseringsfrihet har införts av alla EU-länder för medborgare från Tjeckien, Ungern, Slovakien och Slovenien och även för Polen, med undantag för Grekland. Resorna till och vistelserna i EU-länderna är sålunda helt lagliga. Arbetstillfällena finns däremot i en gråzon eller på den svarta arbetsmarknaden, eftersom de reguljära arbetsmarknaderna är stängda för medborgare från länder utanför EU-området. Detta innebär att de som arbetar illegalt inte åtnjuter några sociala rättigheter, inte är socialt försäkrade och inte heller åtnjuter något arbetsrättsligt skydd.³¹

³¹ Asylsökare och fall av familjeåterförening är de enda kategorier som förutom medborgare i EUs medlemsstater har laglig rätt till invandring för eventuell bosättning och arbete.

Ett mörkt kapitel i anslutning till Öst-Väst rörligheten ur kvinnors synvinkel är den tilltagande människohandeln med kvinnor, som av organiserade förmedlare eller privata mellanhänder lockas med löften om arbete i Väst alternativt rekryteras för prostitution. Löften om arbete visar sig ofta falska och kvinnorna tvingas arbeta inom sexindustrin utan möjlighet att klaga över brutal behandling och extrem exploatering. Äktenskapsförmedling mellan västtyska män och kvinnor från de tidigare socialistländerna har blivit ett ökande inslag. Kvinnorna har blivit en handelsvara, där mannen vid missnöje har bytesrätt. Även vid giftermål kan kvinnorna komma i ett totalt beroendeförhållande till den äkta mannen bl.a. på grund av bristande språkkunskaper och okunskap om lagstiftningen. Om äktenskapet upplöses innan tre år förflutit, förfaller kvinnans rätt att vara kvar i landet. EU-ministrarnas konferens i april 1997, med deltagande av de tio kandidatländerna, har dragit upp riktlinjer för bekämpande av kvinnohandel och den därmed relaterade brottsligheten.

Ett försök att reglera det okontrollerade inflödet av odokumenterad arbetskraft har gjorts av Tyskland. Genom olika typer av avtal med ett antal länder i buffertzonen, bl.a. Polen och Tjeckien, har man försökt lösa bl.a. följande problem:

- att tillgodose tyska arbetsgivares behov av arbetskraft, dvs. att av hjälpa flaskhalsar inom vissa branscher och regioner,
- att stävja den illegala arbetskraftsinvandringen genom att kontrollera antal, kvalifikationer och vistelsetid,
- att manifesteras politisk goodwill mot sina grannländer.

Enligt Rudolph och Hübner (1993) har man trots detta, eller snarare på grund av detta, inte lyckats med att hålla oönskad, illegal arbetskraft utanför Tyskland. Den svängdörr som öppnats till den tyska arbetsmarknaden genom avtalen, har också utnyttjats av andra som en bakdörr för att söka tillfälliga arbeten och extra förtjänster.

Vilken attraktionskraft de ekonomiskt och socialt högt utvecklade välfärdsstaterna inom EU kommer att ha för kandidatländernas medborgare efter en anslutning är svårt att förutspå. Det mest slående intrycket av de dokument och den forskning som studerat utvandringsbenägenheten och mobilitetsmönster från Öst- till Västeuropa efter transformationen, är att medborgarna i de berörda länderna i så hög utsträckning är fast rotade i sina hemländer. De tillfälliga uppbrotten och resorna för arbete och handel har blivit en möjlighet att bo kvar i hemlandet. Enligt Carter et. al (1993) tycks det bl.a. handla om "people's

very real attachment to their own country". Den massinvasion, den flod eller ström av fattiga medborgare från Central- och Östeuropa, ett hot som piskade upp stämningarna i Västeuropa och som fruktades som en realitet även på politisk nivå i början av 1990-talet, har i själva verket uteblivit. Morokvasic (1994) hävdar att de prognoser som presenterades ofta byggde på ytliga analyser och bristfälliga empiriska underlag. Som anförts i denna rapport's inledande avsnitt, är forskare som studerat utfall av enkäter och prognoser eniga om att den potential av utvandring benägna från Öst som registrerats varken varit eller är liktydig med faktisk utvandring.

Många faktorer både i de eventuella uppbrottsländerna och de eventuella mottagarländerna påverkar migrationsbenägenheten och de nya rörlighetsmönstren. När det gäller mottagarländerna är EU-ländernas förmåga att absorbera arbetskraft från kandidatländerna av central betydelse. Om möjligheten för inträde till den reguljära arbetsmarknaden beroende på hög arbetslöshet inte finns, kan det i bästa fall avhålla människor från att söka sig till Väst. Växelverkan mellan de institutionella ramarna, som på politisk nivå skapas i Västeuropa och de individuella strategierna som utvecklas inom den givna kontexten, blir endast delvis avgörande för mobiliteten från öst (se t.ex. Morokvasic & Rudolph, 1995). Därför kan det inte uteslutas att människorna hittar nischer för tillfälliga arbeten, som sker oregistrerade i en gråzon och under socialt oskyddade förhållanden, alternativt ger de sig på resa som pendlare handlare.

Till de mest betydelsefulla faktorerna för utvandringsbenägenheten i de berörda länderna torde höra den politiska och ekonomiska utvecklingen och därmed människornas möjlighet till en fredlig och standardmässig godtagbar tillvaro. Etniska oroligheter och ekologiska miljöbetingelser är andra faktorer som påverkar flyttningsrörelser eller tvingar människor att bryta upp. I många av dessa avseenden har samarbete utvecklats mellan EUs medlemsländer, för Sveriges del inte minst med Baltikum, för att främja en gynnsam utveckling. Hur detta samarbete sker, med vilka medel, modeller och resultat, har inte varit uppdraget för denna rapport att analysera. Förhoppningsvis tjänar rapporten som fingervisning till en del frågor, där problem kan tänkas uppstå och i vilka avseenden man, arbetsmarknads- och socialpolitiskt, bör förbereda sig inför den fria rörligheten från Öst. I dessa sammanhang är det viktigt att uppmärksamma den särskilda utsatthet som i vissa avseenden riskerar att drabba kvinnorna.

Referenser

Angenendt, Steffen, Andrea Fischer & Mirjana Morokvasic (1994) 'Die Ost-West-Wanderungen als Thema der politischen und wissenschaftlichen Debatten in Frankreich und Deutschland', I Morokvasic, M. & Rudolph, H. (Hg.) Wanderungsraum Europa. Berlin: WZB och Ed. Sigma

Brym, Robert J. (1992) 'The Emigration Potential of Czechoslovakia, Hungary, Lithuania, Poland and Russia: Recent Survey Results', I International Sociology, vol. 7, No. 4:387-395

Carter, F.W., R.A. French & J. Salt (1993) 'International Migration between East and West in Europe', I Ethnic and Racial Studies, vol. 16, no. 3:467-491

Dormander, Minna (1996) Från öst till väst. Tidsbegränsad migration från Ryssland och Baltikum till de nordiska länderna. Nordiska Ministerrådet och Nordiska Rådet, TemaNord. 1996:547

Grecic, Vladimir (1992) 'Mass Migration from Former Eastern Europe and the USSR - A New Challenge for the "West"', Paper presented at International Conference on Mass Migration in Europe, Implications in East and West, Vienna

Kiessl, Anne-Margret (1996) Die Situation mittel- und osteuropäischer Frauen in Frankfurt am Main und Umland. Eine Bestandsaufnahme. Frankfurt a. M.: agisra e.V. & Ökumenische Asiengruppe e.V

Kruyt, Arriën & Jan Niessen (1997) 'Integration', i Vermeulen, H. (ed.) Immigration Policy for a Multicultural Society. Brussels: Migration Policy Group

Kurcz, Zbiginiew (1993) 'Die gegenwärtige Emigration aus Polen', Paper presented at European Conference on New Mobilities, Berlin:WZB

Migration News Sheet (1997) 'New Proposals to Combat Trafficking in Women', No. 170/97 - 05, May, Bruxelles

Migration News Sheet (1997) 'Major Smuggling Ring Broken Up', No. 172/97 07, July, Bruxelles

Migration News Sheet (1997) 'Some 100,000 Aussiedler have still not used their Right to "Return" to Germany', No. 172/97 – 07, July, Bruxelles

Migration News Sheet (1997) 'Aliens Law', No. 173/97 – 08, August, Bruxelles

Morokvasic, Mirjana (1991) 'Fortress Europe and Migrant Women', I Feminist Review, No. 39:69–84

Morokvasic, Mirjana (1992a) 'Une migration pendulaire: les Polonais en Allemagne', I Hommes et Migrations, Nr. 1155:31–37

Morokvasic, Mirjana (1992b) 'New Dimensions of Migration in Europe and Gender', Paper presented at International Conference on Mass Migration in Europe. Implications in East and West, Vienna

Morokvasic, Mirjana (1993) 'Geschlechtsspezifische Aspekte der neuen Migrationstendenzen in Europa', I Politicum, vol. 13, Febr.: 46–51

Morokvasic, Mirjana & Anne de Tinguy (1993) 'Between East and West: A New Migratory Space', In Rudolph, H. (Hg.) Bridging States and Markets. International Migration in the Early 1990s. Berlin: Ed. Sigma

Morokvasic, Mirjana & Hedwig Rudolph (1995) 'Grenzen staatlicher Wanderungskontrollen im "neuen" Europa', I WZB Jahrbuch 1995, Berlin: Wissenschaftszentrum

Morokvasic, Mirjana (1994) 'Pendeln statt Auswandern: Das Beispiel der Polen', I Morokvasic, M., Rudolph, H. (Hg.) Wanderungsraum Europa. Berlin: WZB och Ed. Sigma

Niesner, Elvira (1993) 'Trafficking in Women: A Gender Perspective on Migration', Paper presented at European Conference on "New Mobilities", Berlin: WZB

Okólski, Marek (1994) 'Alte und neue Muster: Aktuelle Wanderungsbewegungen in Mittel- und Osteuropa', I Morokvasic, M. & Rudolph, H. (Hg.) Wanderungsraum Europa. Berlin: WZB och Ed. Sigma

Parviainen, Seija (1992) 'European Integration and the Finnish Labour Market', Paper presented at International Conference on Mass Migration in Europe, Implications in East and West, Vienna

Quack, Sigrid (1994) "'Da muss man sich durch einen langen, dunklen Tunnel tasten". Zur beruflichen Eingliederung von Aussiedlerinnen und Aussiedlern in Deutschland', I Morokvasic, M. & Rudolph, H. (Hg.) Wanderungsraum Europa. Berlin: WZB och Ed. Sigma

Rudolph, Hedwig & Sabine Hübner (1993) 'Repatriates, Guest Workers, Immigrants: Legacies and Challenges for German Politics', I Rudolph, H. & M. Morokvasic (eds.) Bridging States and Markets. International Migration in the Early 1990s. Berlin: WZB and Ed. Sigma

Rudolph, Hedwig (1994) 'Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Tschechien in Bayern', I Morokvasic, M. Rudolph, H. (Hg.) Wanderungsraum Europa. Berlin: WZB och Ed. Sigma

Sidorenko, Elena (odat.) 'Gender, Migration and the Formation of Ethnic Niches in the Labor Market: The case of Ukrainian workers in the Czech Republic', Prague: Central European University

Verhaeren, Raphaël-Emmanuel (1993) 'Future Trends in International Migration to Europe', I International Migration Review, vol. 27, no. 3:630-638

Vishnevsky, Anatoli & Zhanna Zayonchkovskaya (1992) 'Emigration from the USSR: The Fourth Wave', Paper presented at International Conference Mass Migration in Europe. Implications in East and West, Vienna

Wallace, Claire, Oksana Chmouliar & Elena Sidorenko (1995) 'The Eastern Frontier of Western Europe: Mobility in the Buffer Zone', Prague: Migration Project, Central European University

Baltikum i EU?

Göran Hoppe

3 Baltikum i EU?

Konsekvenser av ett EU-inträde för de baltiska staterna när det gäller rörlighet och arbetsmarknad, framför all i relation till Sverige

I detta utlåtande tas ett antal olika aspekter upp på de baltiska staternas förhållanden och utveckling, vilka kan tänkas inverka när det gäller respektive lands befolkningsrörlighet vid ett eventuellt EU-inträde. Detta har sedan utredningsdirektiven utformades blivit mest aktuellt för Estland. Estland utgör, tillsammans med Polen, Tjeckien, Ungern och Slovenien, den grupp ansökarländer i Öst- och Centraleuropa som av EU-kommissionen bedömts ligga närmast för att uppfylla kraven för inträde, inklusive de s.k. konvergenskraven beträffande EMU. Ett inträde i EU torde för Estlands del inte vara aktuellt före år 2003. Detta gör det nödvändigt att i sammanhanget beakta olika tänkbara utvecklingar. Det är möjligen ännu viktigare beträffande Lettland och Litauen, där inträde kanske inte är aktuellt förrän ytterligare några år framåt.

Dagens situation i Baltikum är en produkt av olika processer som pågått under mycket lång tid. På samma sätt som i övriga Central- och Östeuropa har en 50-årig konstlad sovjetisk "locket-på" situation, ersattes av en återuppväckt långsiktig utveckling. Den historiska bakgrunden till dagens situation och relationer i Central- och Östeuropa, och gentemot länder utanför denna region, är en avspegling av skeenden under en mycket lång tidsrymd.

Knappast någon annanstans gör sig medeltiden eller 1600-talet påminna i dagens samhälle på ett så tydligt sätt. Det går inte att bortse från vad som varit när det gäller att bedöma den framtida utvecklingen i och mellan länderna. Promemorian inleds därför med en kort genomgång av kontakter, beroenden och influenser under framför allt det senaste årtusendet. Även senare delar av texten präglas av ett litet mer långsiktigt perspektiv. Rörlighet över Östersjön är ju inte någon ny företeelse, även om den under ett halvsekel varit begränsad av den inställning som präglade regimerna i Sovjet och dess vasallstater.

Migration anses traditionellt vara en följd av antingen situationen i utgångspunkten eller i det område som flyttningen riktas mot. Ofta kan dessa faktorer samverka. När det gäller rörlighet i och till och från Central- och Östeuropa är det därför viktigt att något analysera läget beträffande ett antal nyckelaspekter på utvecklingen, vilka forskningen när det gäller Öst-Väst-flyttning är tämligen överens om är de mest väsentliga (Öberg & Boubnova 1993; Grecic 1993; Kupiszewski 1996; Fassmann 1997).

Beträffande Baltikum är det ur migrationssynpunkt följande faktorer som är mest relevanta:

1. den etniska situationen, och medborgarskapsfrågan för stora grupper av invandrade slaver från övriga delar av det upplösta sovjetimperiet,
2. frågan om ägande, privatisering och reprivatisering av egendom och följder av denna för olika grupper i de baltiska samhällena,
3. den demografiska situationen med låga födelsetal och höga dödstal,
4. möjligheten att genom arbete försörja sig – arbetsmarknadssituationen, vilken är intimt förknippad just med privatisering och reprivatisering samt med avvecklandet av statlig företagsamhet,
5. levnadsstandardens utveckling,
6. miljösituationen.

Promemorian tar också upp migration ur litet mer generella perspektiv; vad man allmänt kan dra för slutsatser ur tidigare migrationsforskning. Vilka tendenser kan urskiljas när det gäller rörlighet inom EU och från Central- och Östeuropa till Västeuropa i dag? Viktiga faktorer i flyttningssammanhang är, förutom de ovannämnda punkterna, eventuell kulturell närhet och traditioner av kontakter och olika former av utbyte över längre tidsperioder. Detta anses förhållandevis allmänt kunna ge upphov till flyttningsströmmar i tider av ogynnsamma förhållanden i en "sändande" region (Malmberg 1997).

3.1 Traditioner – Östersjösammanhanget

Östersjön har över århundradena bundit samman de stater och bygder som legat vid dess stränder. Det går inte att i tiden urskilja någon bakre gräns för denna samhörighet över vattnen. Olika former av utbyte av människor, idéer och varor tycks alltid ha ägt rum. Undantaget utgör egentligen endast den sovjetiska perioden från 1944 och fram till sammanbrottet 1989–91. Under denna tid sågs åtminstone de baltiska sta-

terna, från de närbelägna länder i Väst som klarat sig från sovjetisk ockupation, nästan som en vit fläck på kartan. Kontakter med i synnerhet de strandnära delarna av dessa områden var helt avskurna. Försök att återupptaga förkrigstida kontakter var förenade med direkt livsfara. Trots att det från sent 60-tal var möjligt att från Sverige besöka Baltikum igen, på de villkor som KGB och Intourist ställde upp, är det först under de senaste sju-åtta åren som de gamla banden kunnat återknytas. Detta har skett med en kraft som verkligen demonstrerat en samhörighet som inte några främmande herrar lyckats kväva.

I det längre tidsperspektivet kommer säkert sovjetperioden i Central- och Östeuropa att ses som en skräckfylld ideologisk och utvecklingsmässig parentes i en historisk utveckling där Östersjön bundit samman Skandinavien med länderna i öster och söder; n parentes, som lyckligtvis inte helt kunnat bryta de flertusenåriga traditioner, vilka på olika sätt avspeglas i dagens östersjösamhällen.

Östersjöområdet har präglats av folkvandringar sedan äldsta tid. Först för att kolonisera och bryta bygd efter nedisningen, senare för att etablera nya maktförhållanden och kulturer. Den etniska situationen längs Östersjöns stränder är följaktligen komplex. Finsk-ugriska stammar (samer, finnar, ester, voter, vepser, ingrier, liver) har blandats med slaver, germaner och baltiska folk (Raun 1991, Plakans 1995, von Rauch 1987). Genetiskt är skillnaderna mindre än språkmässigt. Detta indikerar att utbytet varit omfattande mellan indo-europeer (germaner, slaver, balter – letter, litauer, fornpreussare) och finsk-ugriska folk, vilka språkmässigt inte alls är besläktade. Samma sak berättar arkeologins fynd. Föremål förknippade med finsk-ugrisk kultur återfinns i indo-europeiska bosättningar från brons- och järnålder. Den första i någon mera handfast mening dokumenterade rörligheten mellan de svenska områdena och de baltiska skedde under vikingatid. Svenska runstenar nämner både Estland och Kurlands norra udde Domesnäs i samband med vikingatåg österut. Namnet Estland, på estniska Eesti, är för övrigt av skandinaviskt ursprung. Det betyder helt enkelt östland. Det har inte använts av esterna själva förrän under 1800-talet – den egna benämningen var tidigare Maa rahva – landsfolket (Raun 1991). Längs färdleden mot Konstantinopel – Miklagård via Neva, Ladoga och Dnjepr – etablerades flera omfattande skandinaviska bosättningar, t.ex. vid Ladoga och i Novgorod i vad som vid den tiden var rent finsk-ugriska områden (Jansson 1994). Bosättningarna där antas ha gett upphov till namnet Rus, senare Ryssland med utgångspunkt i den östersjöfinska beteckningen på svenskar, Rootsi eller Ruotsi – i sin tur baserat på det nordiska "rodr" – roddarlag som också återfinns i namnet Roslagen. Estniska vikingar brände Sigtuna under 1100-talet, det fanns en

vikingatida skandinavisk bosättning i närheten av dagens Liepaja (Jansson 1994). Modern forskning diskuterar möjligheten av lettiska bosättningar på Gotland och Öland under förhistorisk tid. Också på det svenska fastlandet indikerar fynd från Baltikum att sådana bosättningar kan ha funnits. Gutasagan nämner en större överflyttning från Gotland till Dagö i Estland under järnåldern (Blumfeldt 1961). Även om Östersjön inte alltid varit något "Fredens hav", visar detta att det finns traditioner sedan äldsta tid av rörlighet över inhavet och längs dess stränder. Sådana traditioner växte sig starkare i och med att också den östra sidan av Östersjön alltmer integrerades i västeuropeiska maktkonstellationer från medeltiden och framåt.

Under 1100-talet och fram till år 1219 erövrades stora delar av södra och östra östersjökusten av den tyska maktsfären, formellt manifesterad som korståg i regi av Tyska och Livländska Orden. När det gällde de baltiska staterna kom först Kurland och Livland att intagas, slutligen Estland 1219, tillsammans med danska trupper under Valdemar Sejrs ledning. Allra sist erövrades den hårdnackat självständiga ön Ösel 1227 (Raun 1991). Litauen kom, som den enda delen av dagens Baltikum, inte att intagas av tyska ordensriddare, trots ett flertal försök från dess sida (v. Pistohlkors 1994). Detta har allt framgent präglat den annorlunda orienteringen av Litauen i jämförelse med Estland och Lettland. Detta trots den nära släktskapen mellan de lettiska och litauiska folken och trots att samtliga dagens baltiska stater under mellan 150 och 200 år stått under rysk överhöghet. Fram till den tyska och danska erövringen var de olika områdena i Baltikum relativt etniskt homogena inom ramen för ett relativt finfördelat domänssystem (Raun 1991).

Försök gjordes från Tyska Ordens sida att också tränga vidare in i av Novgorod kontrollerade, huvudakligen finsk-ugriska områden. Dessa misslyckades – gränsen mellan Öst och Väst kom att under lång tid gå vid Narvafloden och Peipsi järv.

Formellt lydde de olika tyskkontrollerade delarna av norra Baltikum under den tysk-romerske kejsaren i Wien via hans underlydande ordensmästare och furstbiskopar. I realiteten kom snart t.ex. Hansan och de lokala makthavarna, med rötter i östersjöområdet att kontrollera området. Till skillnad från hur Tyska Orden hanterade de erövrade hedniska områdena i Preussen, kom aldrig dagens Estland och Lettland att i någon större utsträckning förtyskas rent språkmässigt. Ordensriddarna och deras ättlingar, de s.k. balttyskarna, hade full kontroll över sina domäner via ett nät av borgar och fogdar.

I de efter hand etablerade städerna levde tyska, danska och, inte minst, svenska köpmän och hantverkare. Reval (Tallinn) beräknas vid början av 1500-talet ha haft närmare 25% svenska invånare (Johansen

1951). De ursprungliga befolkningarna – *undeutsche* – hänvisades till en tillvaro som alltmer livegna landbönder under godsden. I de danska delarna av Estland, Harrien, Virland och Jerven, bröt ett omfattande uppror ut 1343. Detta kuvades endast med hjälp av Livländska Orden och kom att innebära att Danmark lämnade sina estniska besittningar och i stort sett förlorade sitt inflytande i Baltikum.

Reformationen samt de framväxande maktaspirationerna i det enade ryska riket, i Polen och även i Sverige–Finland kom att innebära slutet för den tyska kontrollen av norra Baltikum. Efter de livländska krigen, under senare hälften av 1500-talet, drogs Estland och Livland in i den svenska stormakten. Kurland, däremot, associerades med den polska sfären som ett eget furstendöme. Vad som i Estland av idag kallas "*Vana hea rootsi aeg*" – gamla goda svensktiden – inträdde med början 1561 i Reval och landskapen vid Finska viken. Senare erövrades övriga delar av Estland och Livland. Ösel tillföll Sverige först i freden vid Brömsebro 1645 sedan Danmark med förnyade aspirationer på baltiskt inflytande under 1500-talet lyckats bemäktiga denna ö. Den svenska tiden i Baltikum blev kort och mot slutet alltmer orolig i takt med ytterligare växande maktambitioner i Ryssland. Redan i början av 1700-talet erövrades hela Estland och Livland under Karl XII:s egenartade krigsturer på annat håll i Polen och Ukraina.

Sett i perspektiv är väl den positiva synen på Sverige och den svenska tiden i Baltikum något överdriven och mer baserad på hur senare ockupationsmakter betett sig i olika sammanhang. Gentemot de olika kulturella utvecklingsprogram som genomfördes under svensktiden – grundläggande folkundervisning, upprättande av ett universitet i Dorpat (Tartu), införande av svensk, något mindre godtycklig, administration etc. står förlänandet av i stort sett hela de svenska besittningarna till olika adelsmän (Raun 1991). Dessa var snara att skärpa det traditionella feodala väldet för att berika sig själva och möjliggöra ett ståndsmässigt levnadssätt. Det lyckades heller inte den svenska stormakten att bryta den balttyska dominansen i Baltikum. Även om också svensk adel kom att få förlänningar här, var de grundläggande maktförhållandena vid ryssarnas erövring att en, i huvudsak tysk godsägarklass kontrollerade all egendom på landsbygden, inklusive de estniska, liviska och lettiska livegna landbönderna.

Den svenska tiden i Baltikum blev för kort och den politiska situationen var alltför känslig för att några radikala reformer skulle hinna få verkan. Karl XI:s reduktion, som i och för sig provisoriskt hann genomföras, blev inte slutgiltigt fastlagd och efter ryssarnas maktövertagande åren runt 1710 återgick ägoförhållandena till det gamla.

Litauen kom, som nämnts, aldrig att införlivas med Tyska Ordens domäner. Här utvecklades i stället en europeisk stormakt under senmedeltiden. Genom att en litauisk furste förmäldes med en polsk prinsessa kom Litauen och Polen att förenas i en månghundraårig union. Det som i svensk historieskrivning oftast nämns som Polen och t.ex. den "polska" jagelloniska kungaätten, manifesterad bl.a i kung Sigismunds härstamning på mödernet, var i själva verket kungadömet Polen-Litauen och dess härskare av den gamla litauiska furstesläkten. Under sin starkaste period, på 14- och 1500-talen sträckte sig Polen-Litauen från Östersjön till Svarta havet. Det omfattade områden som idag utgör Ukraina, Vitryssland och Moldova, förutom Polen och Litauen (Gerner 1993). I Litauen kom efterhand de ledande skikten att poloniseras och detta tillsammans med väldets östliga utsträckning ledde till den mycket mer central- eller östeuropeiska orientering av Litauen, i jämförelse med Lettland och Estland, som ännu idag kan förmärkas (von Rauch 1987). Även om godsägarna i det feodala Litauen ursprungligen var av samma stam som sina landbönder kom de att alltmer fjärma sig från deras kultur till förmån för den polska. Situationen blev likartad den i de balttyska områdena med en godsägarklass av annan nationalitet och med ett annat modersmål än landsbygdsbefolkningen. Städerna i Litauen kom att domineras av polska, inflyttade judiska och i någon mån litauiska köpmän och hantverkare. I synnerhet området runt dagens huvudstad Vilnius med sitt läge nära Polen kom att poloniseras medan själva huvudstaden kom att få en mycket stor judisk befolkning.

I samband med 1500-talets krig kom också Kurland och det östliga Lettgallen att dras in i de polsk-litauiska sfären. Kurland bestod dock som ett eget furstendöme under ättlingar till den siste tyske ordensmästaren i Riga. Detta område kom därmed, på ungefär samma sätt som Estland och Livland, att behålla sin balttyska dominans när det gällde provinsens styrelse och ägande.

I likhet med Sverige kom den polsk-litauiska stormakten att försvagas under 16- och 1700-talen och genom de tre delningar av dess domäner, som genomfördes i samband med fredsslut under 1700-talet kom också Kurland, Lettgallen och Litauen att tillfalla Ryssland. Medan de tidigare balttyska provinserna i stort sett lämnades att förvalta sig själva ända fram till 1800-talets slut, kom godsen i Litauen att i ökande utsträckning kontrolleras av ryska godsägare. Därigenom kom landet att influeras mer österifrån än vad som var fallet i de gamla ordensområdena (von Rauch 1987).

Under 1800-talet kom de estniska och lettiska områdena att i ökande utsträckning industrialiseras. Framför allt var det fråga om en urban industrialisering baserad på kapital från godsägarna och städernas

köpmän. Produktionen var i hög grad inriktad på den ryska marknaden och dess behov. I Estland var 1913 sammanlagt 43 000 arbetare sysselsatta i industrin medan i Lettland motsvarande siffra var 108 000 (Raun 1991, Plakans 1995). Parallellt med denna industrialisering skedde också en stegvis privatisering av jordägandet. Det blev möjligt för de tidigare landbönderna att friköpa gårdar från de balttyska godsens. Vid tiden för första världskrigets utbrott var ungefär hälften av den odlade jorden i bondehand i Estland och Lettland.

I tumultet efter imperiernas sammanbrott mot slutet av första världskriget blev det möjligt att etablera tre baltiska stater med huvudsaklig utgångspunkt i den etniska sammansättningen. Det ansågs i alla tre fallen nödvändigt att genomföra ytterligare jordreformer för att fråntaga de gamla godsägargrupperna deras ägande. Därigenom tillskapades mängder av privata småjordbruk. Jordreformen genomfördes snabbt och ganska hårdhänt i Estland och i synnerhet i Lettland där de balttyska godsägarna inte egentligen fick någon kompensation för sina förlorade domäner. I jämförelse med andra jordreformer i nya länder i Europa vid denna tid var de baltiska mest radikala och också de som bäst lyckades i sin uppsåt (Köll 1994). Trots den industrialisering som inletts under 1800-talet var hela Baltikum och i synnerhet Litauen ännu i högsta grad agrara länder. De baltiska staternas utrikeshandel kom därför under mellankrigtiden i stor utsträckning att baseras på jordbruksprodukter. I Estlands och Lettlands fall exporterades dessa till Västeuropa, medan Litauens inriktning var mer centraleuropeisk (von Rauch 1987). Till den agrara inriktningen bidrog det faktum att den unga sovjetstaten, från vilken de baltiska länderna brutit sig loss, inte upprätthöll några handelskontakter med Baltikum. Den storskaliga industri som byggts upp där med tanke på den ryska marknaden, måste nu omvandlas i riktning mot efterfrågan på andra håll i världen. Det kom att ta åtskillig tid och började egentligen först bära frukt under 1930-talet. Det var alltså ännu relativt agrart inriktade stater som ockuperades av Sovjet under Andra världskriget; stater med en både agrar och industriell produktion inriktad på Västeuropa. Samtidigt var det fråga om stater med demokratiska politiska system, etablerade och stabila ägandeförhållanden och också relativt etablerade positioner som självständiga östersjöstater. Detta gäller i synnerhet Estland och Lettland, i vilka först under 30-talet diktatoriska styrelseformer infördes.

Vad betyder då dessa traditioner idag när det gäller inställningen till Norden och i synnerhet Sverige och kan en sådan inställning påverka t.ex. rörligheten mellan Baltikum och Sverige vid ett EU-inträde? Här är, inte överraskande, på basis av vad som sagts, skillnaderna mellan de olika baltiska staterna påfallande. Det är, som vanligt, viktigt att inte

bunta ihop dem till ett ospecificerat Baltikum. Estland har en mycket stark orientering mot Norden, många ester anser att Estland är en nordisk stat. Detta har under de senaste åren fått gehör inom regionalgeografien. Estland räknas numera till regionen Norden i den indelning som den dominerande läroboken på området, författad av den amerikanske geografen Harm de Blij, tillämpar (de Blij 1996).

Den nordiska orienteringen har sin bakgrund i många faktorer, det geografiska läget, den språkliga situationen med estniskans nära släktskap till finskan och, inte minst, de traditionella banden. Litauen är den bjärta kontrasten till situationen i Estland, några språkliga band finns inte, inte heller några större historiska traditioner av samhörighet, möjligen med undantag för kung Sigismund. Det geografiska läget är bara allmänt östersjöbaserat men närmare stater som Polen och Tyskland än Norden.

Lettland utgör ett mellanting mellan de bägge andra baltiska staterna. Språkligt är sambandet svagt, medan traditionerna är starka och det geografiska läget relativt nära. Man kan inte utesluta en närmare orientering av Lettland mot Norden i framtiden även om den idag är mindre tydlig än i Estland. Detta senare kan också i viss mån hänga samman med de etniska förhållandena, som i Lettland är de mest komplexa i dagens Baltikum (Plakans 1995).

Det är väsentligt att betona att de traditioner och den gamla samhörighet mellan länderna vid Östersjön som skildrats här, endast gäller de baltiska ländernas gamla majoritetsbefolkningar och minoriteter. De stora slaviska folkgrupper som under sovjetväldet förts in i Baltikum, har inte något gemensamt östersjöarv, även om människor i dessa grupper under sin vistelse vid Östersjöns stränder kan ha skolats in i detta. Man kan följaktligen inte förvänta sig att alla dagens invånare i Estland, Lettland eller Litauen skall agera och reagera på samma sätt när det gäller gamla bindningar i östersjöområdet.

3.2 Etnisk sammansättning och befolkningsutveckling i Baltikum

Den totala befolkningen i Baltikum är mindre än Sveriges. I jämförelse med den folkrika grannen Polen (närmare 40 miljoner invånare) är det samlade baltiska området befolkningsmässigt inte särskilt tungt vägande. Estland har grovt räknat 1.5 miljoner invånare, Lettland 2.5 miljoner och Litauen 3.7 miljoner. Eftersom länderna inte till ytan är några småstater – det minsta, Estland, är till ytan ungefär lika stort som Dan-

mark – kan man förstå att de i genomsnitt är ganska glest befolkade. Detta beror dels på att det i alla tre länderna finns områden som inte lämpar sig för odling och bosättning (huvudsakligen träskmarker), dels har länderna genomgått kraftigt befolkningsdecimerande processer: Gång efter annan har krig, hungersnöd, epidemier eller utifrån initierade folkomflyttningar ryckt undan basen för en befolkningsexpansion. Vid 1600-talets mitt var de estniska och finska folken ungefär lika stora. Idag är antalet etniska ester i världen ungefär 1.1 miljoner medan antalet finnar är mer än det femdubbla. Genom, framför allt, Sovjets olika åtgärder i Estland från 1939 och framåt, har den estniska befolkningen i landet inte vuxit sedan 1930-talet. Eventuell befolkningstillväxt har uppvägs av deportationer, avrättningar, tvångsmobiliseringar till Röda Armén och påföljande försvinnanden.

Man brukar räkna med att Estland, vilket i dessa sammanhang kom att drabbas hårdast, förlorade bortemot trehundra tusen människor under perioden 1939–49, dvs. närmare 30 % av sin befolkning (Misiunas-Taagepera 1993). Liknande och till och med procentuellt större förluster av befolkningen har återkommande hemsökt Baltikum. De avspeglar den roll av Europas lekboll eller spelplan som regionen kommit att utgöra, från högmedeltiden och framåt.

Den etniska sammansättningen i de olika baltiska staterna är till del en produkt av den äldre utvecklingen, skildrad under rubriken traditioner, till del en följd av den femtioåriga sovjetockupationen. Dess outtalade ambition i Baltikum var att på sikt ersätta ursprungsbefolkningarna med andra grupper (Misiunas & Taagepera 1993). Även om de baltiska staterna före 1939 inte alls var etniskt homogena, har situationen förändrats mycket kraftigt under sovjettiden. I Lettland kom den lettiska befolkningen nära nog att bli minoritet i sitt eget land.

Estland

1939 bestod Estlands befolkning till ungefär 90 % av etniska ester, ett östersjöfinsk folkslag som språkligt inte alls är besläktat med de indo-europeiska folken. De resterande 10 procenten bestod huvudsakligen av ryssar, tyskar, judar och estlandssvenskar. Ryssarna (ca 8 %) var i huvudsak bosatta i öster vid Peipsi järv. De var ättlingar till grekisk-ortodoxa ryssar som på 1600-talet tagit sin tillflykt till det dåvarande svenska Estland för att slippa bekänna sig till ett nytt kyrkligt överhuvud i Moskva i stället för patriarken i Konstantinopel.

Tyskarna, vilka tidigare utgjort ungefär 6 % hade minskat i antal genom emigration i samband med jordreformen och den estniska sta-

tens uppkomst. De utgjorde nu endast 1.5 % av befolkningen medan judarna var ungefär 0.5 %. De sedan medeltiden i Estlands kustbygder bosatta estlandssvenskarna, vilka under 1500-talet beräknas ha utgjort mer än 5 % av befolkningen var nu 8–9.000 eller 0.7 % (Raun 1991, Blumfeldt 1961). Samtliga dessa minoriteter hade s.k. kulturautonomi, rätt att bedriva egen skolundervisning med statsbidrag och egna statsanställda folksekreterare. De var vanligtvis också representerade i Riigikogu, parlamentet. Alla de traditionella minoriteterna utom ryssarna sveptes bort av krigshändelserna. Tyskarna utvandrade 1939 till Tyskland som ett led i Molotov–Ribbentroppaktens överenskommelser. Judarna bortfördes under den tyska ockupationen 1941–44 till olika förintelseläger. Estlandssvenskarna överflyttade till ungefär 85 % till Sverige under åren 1943–44.

Under 1990-talet har de förkrigstida minoriteternas ställning återupprättats. Eftersom det endast är de grekisk–ortodoxa ryssarna som i någon högre grad finns kvar, har detta återupprättande av minoriteternas kulturautonomi mest haft symbolisk betydelse. De stora minoritetsfrågorna rör idag i stället de stora grupperna av inflyttare under sovjettiden. De utgjorde, vid den senaste folkräkningen 1989, drygt ½ miljon människor (Grøgaard 1996). Huvuddelen av inflyttarna är etniska ryssar, men även ukrainare och vitryssar har kommit i stort antal. Siffrorna tar inte hänsyn till sovjetisk militär och deras familjer, vilka fram till sovjetmilitärens tillbakadragande 1.9 1994 vistades i landet. Man kan skatta antalet militärer i Estland vid 90-talets början till mellan 25 och 50 000 man, förutom inrikestrupper. Dessa sysslade med gränsbevakning, att kontrollera fångelser och straffläger och att övervaka den lokala befolkningen. Totalt rör det sig om kanske 100 000 personer, som flyttat från Estland inom ramen för den militära evakueringen. I anslutning till de ryska basområdena, t.ex. Tartu, Pärnu, Paldiski och Haapsalu, har de lämnat tomma lägenheter i mängd bakom sig. I samband med den ryska militära evakueringen nödgades Estland, för att överhuvud taget nå en överenskommelse, förbinda sig att ta ansvar för en del tidigare sovjetisk militär och deras familjer. Det rörde sig om personer som pensionerats från Röda Armén och valt att bosätta sig i Estland. Baltikum uppfattades i Sovjet som något av ett Västeuropa i miniatyr med en högre levnadsstandard och en bättre miljö. Det var därför attraktivt att slå sig ned i t.ex. Riga eller Tallinn som pensionär. Det gäller totalt åtskilliga tusen personer – inklusive familjer har det i Estland talats om ungefär 20.000 (Nørgaard 1996). Många av "pensionärerna" är i högsta grad i yrkesverksam ålder, från 35 år och uppåt. Det har i Estland antagits att denna grupp vid en konflikt med Ryssland skulle bilda en effektiv femtekolonn. Många i gruppen är också förknippade

med den organiserade brottslighet, som mot sovjettidens slut och under den tid ryska trupper fanns kvar i det återuppståndna Estland, alltmer grep kring sig. Denna kriminalitet kom också i hög utsträckning att förknippas med olika militära basområden. Hittills har inte tidigare sovjetisk militär av icke-estniskt ursprung beviljats medborgarskap i Estland. För att inte bli statslösa har därför många tidigare sovjetmilitärer, utan att nödvändigtvis vara motståndare till en estnisk stat, sökt och erhållit ryskt medborgarskap. Detta kan vara fallet också i familjer där de övriga medlemmarna är av estnisk extraktion och är estniska medborgare.

De sovjetiska immigranterna är i huvudsak koncentrerade till de större städerna och till nordöstra Estland, dit ursprungsbefolkningen inte tilläts flytta tillbaka efter den krigstida evakueringen. Det har att göra med att den befolkning, som uppmuntrades eller kommenderades att flytta till Baltikum, skulle engageras i den omfattande sovjetiska reindustrialisering som ägde rum efter kriget och som helt inriktades på den sovjetiska marknaden. Ryssar, ukrainare och vitryssar erbjöds, med förtur, nybyggda bostäder i de betongstadsdelar som skapades och arbete i de storskaliga industrier, som byggdes upp med inriktning på det sovjetiska systemets centralstyrda behov (Misiunas & Taagepera 1993, Raun 1991).

Stora sådana komplex etablerades i Tallinnområdet där olika verkstadsindustrier sysselsatte tusentals ryssar. Storskalig industri anlades också i anslutning till oljeskifferbrytningen runt Kohtla-Järve och Jõhvi i nordost och i Narva där Kreenholms bomullsväverier en tid var världens största industri räknat i antal arbetare, nästan alla slaver. Produktionen hos Kreenholms var baserad på uzbekisk råvara från de nyodlingar som skapades när Aralsjöns tillflöden i ett jätteprojekt under Chrustjeveran leddes ut på tidigare icke odlingsbara områden. I Maardu strax öster om Tallinn omvandlades fosforit från stora dagbrott till den konstgödsel som sedan användes för att övergöda kollektivjordbrukens åkrar. De omfattande fiskekolchoser, med tillhörande konservindustrier, som etablerades på olika håll från 1960-talet och med stora fartyg ägnade sig åt fiske, framför allt utanför Östersjön, kan också räknas till de sovjetiska, storskaliga industriprojekten.

Man beräknar att drygt 80 % av alla slaver i Estland i dag bor i dessa områden i anslutning till tidigare sovjetisk storskalig industri. I övrigt är den slaviska koncentrationen till större tätorter mycket hög; även om en del ryska kolchosarbetare också kom till Estlands kollektivjordbruk.

Tabell 1. Den etniska befolkningssammansättningen i Estland.

	Ester	Ryssar	Tyskar	Svenskar	Judiska	Övr. slaver	Finnar
1912	87.6	8.2	1.7	0.7	0.4	0	0
1934	88.1	8.1	1.5	0.7	0.4	0	0
1959	74.6	20.1	0	0.1		2.2	1.4
1970	68.2	24.6	0.6	0		3.5	1.2
1979	64.7	27.9	0.3	0		4.1	1.2
1989	61.5	30.3	0.2	0		4.9	1.1
1994	65.5	26.8	0	0		4.3	1.1

Med övriga slaver avses huvudsakligen vitryssar och ukrainare, med finnar de ingermanländare som slagit sig ned i Estland under sovjettiden och som är av finskt ursprung.

Källor: Raun 1991, Grøgaard 1996.

*Tabell 2. Urbanisering och etnicitet i Estland.***A. Andel urban befolkning %.**

1914:22	1922:25	1934:28.7	1939:32.8	1945:31.3
1950:47.1	1960:57.1	1970:65.0	1984:71.3	1989:71.6

Källor: Raun 1991

B. Etnisk sammansättning i de största städerna.

Andel estnisk befolkning vid några olika tillfällen.

	1934	1959	1989
Tallin	85.8	60.2	47.4
Tartu	88.0	74.4	72.0
Narva	64.8	4.9	4.0
Pärnu	90.7	74.1	72.0
Kohtla-Järve	91.8	26.4	23.0

Källa: Raun 1991

C. Befolkning i de största städerna vid några tillfällen.

Tusental invånare.

	1938	1959	1979	1989	1994
Tallin	144.7	281.7	429.7	482.3	442.6
Tartu	60.2	74.3	104.5	114.0	105.8
Narva	23.3	27.6	72.8		79.1
Pärnu	21.8	36.1	51.3		51.9
Kohtla-Järve		29.2	72.7		72.6

Källa: Raun 1991, Grøgaard 1996

Tabell 3: Sysselsättning efter etnicitet i Baltikum.

	Estland		Lettland		Litauen	
	Ester	Övriga	Letter	Övriga	Litauer	Övrig
Jord- och skogsbruk	18	5	23	10	20	12
Indus-tri	24	48	26	39	29	38
Bygg-nads-verksa mhet	9	9	7	8	10	8
Trans-porter	7	13	7	11	7	11
Övrigt	42	25	37	32	34	31
Totalt	100	100	100	100	100	100

Källa: Sandström

var deras antal i sammanhanget försumbart. Rysk befolkning överfördes också till de bägge slutna och helt ryska städerna Sillamäe och Paldiski. I Sillamäe ägde upparbetning av olika slags radioaktiva metaller inklusive vapenplutonium rum. I Paldiski placerades mot 1960-talets slut, en av totalt tre utbildningsanläggningar för atomubåtsofficerare inklusive två ubåtsattrapper med fungerande reaktorer. Dit förlades också olika industrier med militär anknytning liksom en större marinbas. Paldiski hade under 1980-talet ungefär 15 000 invånare.

De verksamheter i vilka den slaviska inflyttade befolkningen i Estland i huvudsak varit sysselsatta, har alltså varit de som mer eller mindre totalt varit beroende av sovjetsystemet och den egenartade struktur av specialisering och varuflöden som föreskrevs i femårsplanerna. Stora industrier som tillverkade grövre produkter, endast efterfrågade i sovjetsystemet på grund av att några alternativ inte bjöds, ofta med stora miljömässiga störningar, har naturligtvis inte någon möjlighet att överleva i oförändrad form i en marknadsekonomi. Det har inte heller företag som tillhört det militär-industriella komplexet och vars produkter inte längre efterfrågas. Ett stort antal företag från sovjettiden har följaktligen antingen gått i konkurs och lagts ned, eller privatiserats och totalt rekonstruerats. Detta har lett till att en högre andel av den slaviska minoriteten än den estniska majoritetsbefolkningen fått problem med sina arbeten. De har blivit arbetslösa på en ort där några nya arbeten inte är i sikte på lång tid, eller arbetar bara tidvis och till låga löner. Till detta kommer att miljön under den sovjetiska tiden förstörts så till den grad att just de nordöstra områdena av Estland, åtminstone för några år sedan, betecknades som ekologiska katastrofområden (Nat. Rep. Estonia 1992).

Slutsatsen av detta är att den omfattande slaviska befolkningen i Estland idag lever där på villkor som i många fall är besvärande ur miljömässig och arbetsmarknadsmässig synvinkel. Detta har egentligen ingenting med agerandet hos dagens estniska stat att göra, utan är en följd av den sovjetiska ockupationen och sammanbrottet i den sovjetiska ekonomin. Många av de slaver som flyttade till Estland var, på det sätt som var eftersträvansvärt i Sovjet, ytterst mobila och flyttade från ort till ort över stora områden (Raun 1991, Misiunas&Taagepera 1993). Estland var för dem en genomgångsstation på samma sätt som andra platser. Man kan därför inte förvänta sig att dessa människor genast skall omfatta de värderingar som den återuppståndna staten Estland står för. Idag är dock en stor del av de etniska ryssarna födda i Estland och den ryska befolkningen kan efterhand antas mer och mer komma att bete sig som den estniska i olika avseenden. Vissa konvulsioner har förekommit, framför allt i den nästan helt ryska staden Narva. Där har

en önskan att ansluta nordöstra Estland till Ryssland kommit till uttryck. Under senare år har dock de proryska stämningarna bland de i Estland bosatta ryssarna minskat av olika anledningar. För det första har den estniska ekonomin, i jämförelse med den ryska, utvecklats gynnsamt och även om den ryska/slaviska minoriteten kan sägas ha det sämre än genomsnittsbefolkningen, har den det betydligt bättre än vad som skulle vara fallet i Ryssland, Vitryssland eller Ukraina (Nørgaard 1996). Medvetenheten om detta är tydlig. En viss återflyttning till dessa slaviska stater har skett under 1990-talet, det torde sammanlagt röra sig om 50–60 000 personer (Grøgaard 1996). Återflyttningen har numera i stort sett avstannat, men den kan förmodligen, med en förbättring i den ryska ekonomin, återigen öka något. Denna återflyttning har i hög grad berört relativt kvalificerade personer, vilka utan större bekymmer kunde etablera sig på nytt i respektive hemland. Den stora massan av ryska industriarbetare har däremot i mindre grad berörts. För det andra har det blivit möjligt för många ryssar att bli estniska medborgare och att därigenom på ett fastare sätt etablera sig i det estniska samhället (Nørgaard 1996).

Estland har under hela 90-talet stått under särskild övervakning från Europarådet och senare EU när det gäller medborgarskapsfrågan och den ryska minoritetens ställning. Automatiskt har endast sådana personer som själva bodde i Estland före kriget eller deras ättlingar kunnat få medborgarskap. Inflyttade slaver från andra delar av Sovjet har fått ansöka om medborgarskap och först efter att ha kunnat styrka att man vistats i landet under längre tid, 5 år, och att man klarar ett enkelt estniskt språktest, beviljats medborgarskap (Nørgaard 1996). Från Rysslands sida har det vid upprepade tillfällen sagts att man i både Estland och Lettland systematiskt diskriminerar den ryska minoriteten, bl.a. i medborgarskapsfrågan.

När det gäller Estland är medborgarskapskraven lägre än t.ex. för invandrare i Sverige och den kritik som olika europeiska organ tidigare kommit med, har tystnat efterhand. Trots de låga kraven för medborgarskap står ännu ungefär 150 000 etniska slaver i Estland utan estniskt medborgarskap. Många har inte ansökt överhuvud taget medan andra sökt och erhållit *ryskt* medborgarskap. Riktigt varför en så stor grupp står utan medborgarskap är inte klart. Det är knappast så att denna grupp vill återvända till Ryssland utan snarare att man inte anser sig klara språkproven. Genom ryssarnas starka regionala koncentration lever många av dem i helt ryska miljöer och anser att man ändå klarar att överleva utan medborgarskap. Inför ett eventuellt EU-inträde med fri rörlighet från Estland till övriga EU-länder kommer icke-medborgarna rimligtvis inte att kunna omfattas av denna fria rörlighet, utan hänvisas

enbart till den lokala arbetsmarknaden. Det är knappast realistiskt att så mycket som 10 % av Estlands befolkning skall stå utan medborgarskap på längre sikt. Man kan förvänta sig att huvuddelen av denna grupp på ett eller annat sätt beviljas medborgarskap och stannar i Estland inför ett EU-inträde, och att den också därigenom kommer att omfattas av den fria rörligheten inom EU.

Hos dagens etniska ester finns, inte särskilt överraskande, en ganska omfattande animositet gentemot Ryssland och de ryssar som kommit att bli kvar i Estland. De senare representerar 50 år av förtryck och uppkomsten av en situation där många estniska medborgare nödgats fly ur landet. Även om inte detta tar sig mer våldsamma uttryck – den estniska "nationalkaraktären" är inte särskilt våldsam – finns en klar tendens till segregering i boendet. Till stora delar är den dock en följd av sovjetstatens positiva diskriminering av invandrare från andra delar av Sovjet, vilka bereddes bostäder i särskilda nya stadsdelar eller i de nya industristäder som tillskapades. Den ryska befolkningen är därigenom fortfarande, till stora delar självvalt, tämligen isolerad från majoritetsbefolkningen. Huruvida detta leder till någon form av alienation kan vara osagt, men man kan förmoda att den ryska/slaviska minoriteten i Estland, om tillfälle erbjudes, kommer att vara rörligare än majoritetsbefolkningen. Den kan, genom sin sämre förankring på arbetsmarknaden, också tänkas söka sig utkomstmöjligheter på annat håll. Ett dilemma i sammanhanget är att många slaver är lågutbildade och har dåliga språkkunskaper (Grøgaard 1996). Det kan komma att hänvisa dem till verksamheter utanför den ordinarie arbetsmarknaden av den typ som vi även i Sverige ser många andra östeuropeer aktiva inom – svarta arbeten, bär- och svampplockning – om inte de inhemska arbetsmarknadsförhållandena radikalt förbättras.

Lettland

I Lettland har de etniska minoriteterna sedan länge varit större än i de bägge andra baltiska staterna. Liksom i Estland har det en bakgrund i långsiktiga historiska processer, men på samma sätt som i Estland har sovjettiden kommit att innebära radikala omvälvningar av landets etniska sammansättning. 1939 omfattade majoritetsbefolkningen, letterna, ungefär 75 % av invånartalet, medan den mer omfattande minoriteten utgjordes av ryssar knappt 11 %, framför allt i det östliga Lettgalen. Det området hade förryskats kraftigt under flera århundraden av inflyttning österifrån. Inslag av polacker och vitryssar i sydost (i områden som länge tillhörde Polen) och den tidigare härskarklassen baltys-

karna (3.2 %), vilka bodde mera utspritt över landet på sina herrgårdar samt i städerna, och slutligen judar (4.8 %), huvudsakligen i städerna, formade en etnisk minoritetskomposition med många dimensioner (Plakans 1995).

Under sovjettiden har också Lettland genomgått en utveckling från att ha varit ett tämligen agrart land till att ha blivit ett industrialiserat med en relativt hög urbaniseringsgrad, ungefär 70 %. Lettland var, trots att agrarsektorn dominerade, den mest industrialiserade av de baltiska staterna under mellankrigstiden. Storstaden Riga var den viktigaste industriorten med över 500 000 invånare redan 1913. Landets urbaniseringsgrad var under 1920-talet mellan 30 och 35 %. På samma sätt som i Estland, byggdes under sovjettiden stora industrier upp i anslutning till städerna. Omfattande bostadsområden i betong tillskapades för de arbetare som skulle verka där (Misiunas-Taagepera 1993). Den relativt glesa befolkningen, förluster av människor under kriget och genom deportationer samt den låga urbaniseringsgraden ledde (förutom den outtalade men tydliga principen om folkomflyttning) till att Lettland i ännu högre grad än Estland fick ta emot arbetare och mer kvalificerad personal till de nya industrierna. Även här kan man, som i Estland, urskilja två vågor av invandring, dels en ganska snart efter kriget och fram till femtitalets början, dels en senare under 60-talets senare hälft samt under 1970-talet. Vid den senaste folkräkningen 1989 hade Lettland endast 52 % lettiska invånare, fördelade ganska ojämnt över landet (Dreifelds 1996).

Genom en viss återflyttning av slaver till respektive hemländer har andelen letter ökat något sedan 1989. Den fortfarande mycket känsliga situationen att den lettiska ursprungsbefolkningen skulle bli i minoritet i sitt eget land kvarstår dock. I samtliga större städer är folkmajoriteten icke-lettisk (i Riga är andelen letter 40 %) medan landsbygden har lettisk majoritet om mellan 60 % (Lettgallen) och nära 90 % (Kurzeme-Kurland) (Aasland 1996). Städer i öster som Daugavpils är nästan lika förryskade som den estniska staden Narva. Den ekonomiska utvecklingen under 90-talet, med sammanbrott för den sovjetiska storindustrin och det kollektiva jordbruket, har drabbat den icke-lettiska befolkningen hårdare än den lettiska. Detta av samma skäl som i Estland; den inflyttade befolkningen har i mycket hög utsträckning varit anställd i stadsbaserad storindustri. I någon mån kan också, liksom i Estland, en regional variation urskiljas – Lettgallen har med sitt stora inslag av föråldrade industrier fått en högre arbetslöshet än de mer centrala regionerna längs östersjökusten. Det innebär också att den ekonomiska situationen i denna region, med hög andel rysk befolkning, slagit hårdare mot minoriteten.

Tabell 4: Lettlands relativa etniska sammansättning.

	Letter	Tyskar	Ryssar	Judiska	Vitr.	Ukr.	Lit.	Est.	Pol.
1897	68.3	6.2	12.0	7.4		0	1.4	0.5	3.4
1930	73.4	3.6	10.6	4.9	1.9	0	1.3	0.4	2.5
1959	62.0	0.1	26.6	1.8	2.9	1.4	1.5	0	2.9
1979	53.7	0.1	32.8	1.1	4.5	2.7	1.5	0	2.5
1993	53.5	0	33.9	0.6	4.2	3.1	1.2	0	2.2

Källa: Plakans

Tabell 5: Urbaniseringsgraden i Lettland under 1900-talet.

1914:40.3	1920:23.5	1935:34.6	1959:53.0	1979:68.0	1989:70.8
-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Källa: Dreifelds

Den etniska situationen i Lettland har föranlett landets olika regeringar att, på olika sätt, söka undvika ett alltför stort och snabbt inlemmande av de sovjetiska invandrarna i den lettiska staten via medborgarskap. Lettland har vid flera tillfällen kritiserats för sin medborgarskapslagstiftning, inte bara av Rysslands företrädare utan också av representanter för olika europeiska organ. De hårda och något egenartade kraven för att erhålla medborgarskap om man inte kan styrka bosättning i landet före 1940, eller att man i rakt nedstigande led stammar från bosatta i landet, gör att ett förhållandevis litet antal invandrade har blivit lettiska medborgare. I dagsläget saknar bortemot 25 % av invånarna i landet medborgarskap. Mer än 40 % av de ryska invånarna har medborgarskap på basis av att de i rakt nedstigande led är ättlingar till medborgare år 1940 (Dreifelds 1996, Grøgaard 1996). Detta visar den ryska minoritetens betydligt starkare förankring, framför allt i Lettgallen, än motsvarande grupper i Estland (Aasland 1996). Samtidigt har en viss återflyttning ägt rum till huvudsakligen Ryssland under 90-talet. Situationen där, med en nästan havererad ekonomi, enorm bostadsbrist och osäkra politiska förhållanden, har självfallet inte varit alltför inbjudande. Eftersom läget i Lettland trots allt varit bättre, är det troligt att en hel del planerad flyttning österut kommit att hejdas.

Också Lettland har tvingats acceptera olika eftergifter när det gällt att få ut den sovjetiska militären ur landet. Ett större antal pensionärer från Röda Armén har fått tillstånd att stanna kvar med sina familjer,

framför allt i de tidigare militariserade områdena som flottbasen Liepaja, men också i det attraktiva Riga med badorten Jurmala. Det ryska trupptillbakadragandet är ännu inte helt fullbordat. Signalspaningsanläggningen Skrunda i Kurland kommer först om ett par år att helt avvecklas. De stora militära baserna lämnades dock 1994 och utgör idag enbart miljömässiga hot mot befolkningen (Nat. Rep. Latvia 1992). Genom den oklara befolkningssituationen som rått i Lettland har dock en del ryska militärer som inte ingår i pensionärskategorin kunnat dröja sig kvar under flera år. På så sätt har de kommit att bidra till det intryck av befolkningsmässig oreda som inte minst hanteringen av en grupp flyktingar från Iran under något års tid givit.

Det förefaller troligt att en betydande förändring i medborgarskapslagstiftningen måste genomföras, innan Lettland kan accepteras som EU-medlem. Det torde också innebära att stora delar av den slaviska befolkningen i landet får medborgarskap och fri rörlighet inom EU. Med tanke på den sämre förankring i det lettiska samhället som gruppen har, samtidigt som dess arbetsmarknadssituation är sämre än majoritetsbefolkningens, kan man förvänta sig en högre beredskap för rörlighet i denna grupp. Om sådan rörlighet kan riktas mot öster, Norden eller övriga EU lär komma att variera. Personer bosatta längs östersjökusten i storstäderna, med goda och växande kontakter västerut, kan i högre utsträckning förväntas vara beredda att flytta än i det fjärran och rysslandsnära Lettgallen. Där har också de ryska invånarna en helt annan lokal förankring (Aasland 1996).

Litauen

I Litauen har den etniska situationen varit mer problematisk i äldre tid än vad den blivit efter Sovjetunionens sammanbrott (von Rauch 1987). Landets långvariga association med Polen har kommit att innebära att, till Polen gränsande delar av Litauen (Vilniusområdet) blivit mer eller mindre polska (sammanlagt 3.2 % av befolkningen). De större städerna, i synnerhet Vilnius, hade fram till andra världskriget, stora judiska grupper av köpmän och hantverkare – sammanlagt 7.6. % av totalbefolkningen (Misiunas & Taguepera 1993). Även en viss rysk invandring hade skett till landet under den långa tid det hörde till Ryssland. Den omfattade bl.a. godsägare, som i samband med första världskriget försvann ur landet. Den ryska minoriteten var 1923 endast 2.5 %. Det mellankrigstida fria Litauen omfattade heller inte det område runt den gamla litauiska huvudstaden Vilnius, som var mest dominerat av icke-litauer och som Polen kom att annektera 1922 (von Rauch 1987). För-

hållandet mot Polen var, på grund av Vilniusfrågan, spänd under hela mellankrigstiden. Också i samband med Litauens återskapande 1991 kom Vilniusregionens nationella tillhörighet att diskuteras och under en tid göra läget något spänt gentemot Polen. Under senare år har dock Polen och Litauen på olika sätt närmat sig varandra. Det har för Litauens del förefallit gynnsamt eftersom Polens ekonomiska utveckling varit snabbare än Litauens och genom att landet tillhör de prioriterade ansökarländerna både till NATO och EU (Vardys & Sedaitis 1997). Närmandet till Polen tydliggör också den inställning som råder i Litauen, att man i första hand vänder sig mot kontinenten och först i andra hand är intresserad av östersjöperspektivet.

Under och efter andra världskriget kom befolkningssammansättningen i Litauen att i vis mån förändras. Blott en bråkdel av landets judiska minoritet överlevde Förintelsen. De gränsjusteringar som Stalin lät genomföra i de nybildade Sovjetrepublikerna innebar för Litauens del att Vilniusregionen fördes till litauisk förvaltning igen. Därigenom kom andelen polacker åter att öka. Också inflyttning österifrån, av slavisk industriarbetskraft, ägde rum men Litauen kom att bibehålla en mycket mer agrar prägel än Lettland och Estland under hela sovjettiden. Detta, tillsammans med att den sovjetiska industrialisering som skedde, i högre grad var inriktad på lättare industri, vilken sysselsatte inhemska befolkning, medförde att landet vid Sovjets sammanbrott "endast" hade 10 % slaver (Sandström 1991). Med Litauens mer omfattande befolkning innebar detta mellan 350 och 400 000 personer. Litauen blev alltså inte heller helt förskonat från de sovjetiska bostads- och industrikomplexen, även om dessa i det stora hela kan förefalla mindre omfattande än i grannländerna. Särskilda koncentrationer skedde till de större städerna samt, under den senare delen av sovjetockupationen, i Ignalina. Där byggdes de två största kärnreaktorerna i världen och de kom att betjänas uteslutande av rysk personal (Sandström 1991).

I samtliga baltiska länder motsatte sig befolkningen den sovjetiska ockupationen på olika sätt. Det mest kända torde vara de gerillakrig som under åtskilliga år fördes av sk. skogsbröder mot de sovjetiska inrikestrupperna i den fåfänga förhoppningen att man skulle få vapen och undsättning från väst (Misiunas & Taagepera 1993). I Litauen kom striderna att bli särskilt intensiva. Tidvis under det sena 1940-talet var stora områden i gerillans kontroll under månadslånga perioder. Detta kom att medföra att stora sovjetiska förband förlades till Litauen, trots att landet endast hade ringa strategisk betydelse i det all-sovjetiska perspektivet. Estland och Lettland, som ju hade omfattande gränsområden mot den icke-kommunistiska världen, var av långt större strategisk betydelse. Litauens närhet till det nästan helt militariserade Königs-

berg/Kaliningradområdet, med sina omfattande baser, gjorde att det ur ett försvarsmässigt perspektiv inte var nödvändigt med en lika omfattande permanent militarisering som i de nordliga grannländerna. När gerillastriderna avklingat vid 50-talets mitt kom därför Litauen att få en proportionellt mindre militär närvaro än Estland och Lettland. De baser och anläggningar som fanns var av mindre strategisk betydelse än t.ex. "Early-Warning stationen i Skrunda i Lettland och Paldiskianläggningen i Estland. Det var därför också mycket lättare för Litauen att få igenom ett avtal om trupptillbakadragande än för de bägge andra baltiska staterna. Några större kontingenter ryska militära pensionärer har man inte heller behövt hysa (Nørgaard 1996).

Litauen har följaktligen inte haft samma stora koncentrationer av slavisk befolkning till tunga industriområden, eller till enheter tillhörande det militär-industriella komplexet, med undantag för Ignalina. Andelen inflyttade har vidare varit såpass liten att den litauiska majoritetsbefolkningens etniska dominans aldrig hotats. Det har gjort att några större etniska konflikter inte kommit i dagen i Litauen annat än rent temporärt. Den gällande medborgarskapslagstiftningen har gjort det lätt för invandrare från sovjettiden att få medborgarskap. Dessa har också i hög utsträckning sådant. Några stora grupper som saknar medborgarskap eller är ryska medborgare, som i Estland och Lettland, existerar inte. Ur denna synvinkel är Litauen tämligen problemfritt. En viss återflyttning till Ryssland, Vitryssland och Ukraina, förutom av sovjetmilitären, har ägt rum men dess omfång har varit mindre än i Estland och Lettland (Knudsen 1996). Detta avspeglar i någon mån den gynnsamma medborgarskapsituationen, även om andra orsaker finns. 1992 återflyttade något över 20 000 slaver medan under 1993 siffran var ungefär 12 000. Totalt beräknas mellan 40 och 50 000 ha återvänt till sina hemländer (Knudsen 1996).

Den ekonomiska utvecklingen mot en öppen marknadsekonomi med i huvudsak privat ägande, har varit betydligt långsammare i Litauen än i grannländerna. Privatiseringsprogram för fast egendom och företag har visserligen genomförts, men de har varit långt mindre radikala och otydliga än vad de varit i framför allt Estland (Nørgaard 1996). Det innebär att man i Litauen har en större del av den ekonomiska omstruktureringen att genomgå ännu och att detta kan förväntas få liknande följder som på andra håll i form av arbetslöshet som drabbar de slaviska invandrarna hårdare än andra. Politiken hos den nuvarande regeringen, med rötter i frihetsrörelsen Sajudis från 1988-90, liknar betydligt mer det program som genomförts i Estland och Lettland än den som bedrivits av den reformkommunistiska regeringen under de senaste fem åren (Vardys & Sedaitis 1997). Man kan därför under den när-

maste framtiden räkna med att omvandlingen kommer att ske med större hastighet. Detta kommer temporärt att få följder för sysselsättningen, tills dess att en ekonomi baserad på marknadsproduktion, privat ägande och en högre grad av effektivitet utvecklats. Att det också kommer att få olika följder för de etniska grupperna är troligt. Slaverna är i högre utsträckning sysselsatta inom det sovjetuppyggda storskaliga näringslivet, medan litauerne och polackerna dels är verksamma inom det ännu ganska omfattande jordbruket, dels har varit mer benägna att etablera egna rörelser eller att ta anställning inom inhemsk eller utlandsägd postsovjetisk verksamhet (Knudsen 1996). Detta kan få konsekvenser såtillvida att den slaviska befolkningen, redan tidigare mera rörlig än den litauiska, mer eller mindre av nödtvång kan komma att flytta. Om inte en radikal förbättring av den ekonomiska situationen sker i de närmaste grannstaterna Vitryssland, Ukraina och Ryssland skulle en fri rörlighet inom ramen för ett EU-medlemskap för Litauen liksom för de bägge andra baltiska staterna kunna innebära att deras medborgare i ökande utsträckning söker sig till andra EU-länder. Rimligen flyttar man i så fall i första hand till närbelägna sådana, där informell etablering är lätt.

3.3 Den baltiska demografiska situationen – Levnadsstandardens utveckling

Arbetslöshetssituationen idag och i framtiden

Befolkningen i de baltiska staterna har inte vuxit av egen kraft i någon större utsträckning under sovjettiden. Omfattande deportationer, krigsför-luster och flykt har gjort att antalet etniska ester, letter och litauer idag inte är just större i respektive land än det var 1939. Lettlands befolkning 1939 var ungefär två miljoner, idag är den drygt två och en halv miljon, men i den senare siffran ingår ett stort antal slaviska immigranter österifrån (en miljon). I alla de tre baltiska staterna har man under tiden efter det sovjetiska sammanbrottet haft en viss flyttning österut av slaviska invandrare, vilka återvänder till sina respektive hemländer. I Estland rör det sig om ungefär 60–70 000 återvändare, i Lettland om något över 100 000 och i Litauen cirka 40 000. Detta, tillsammans med låga födelsetal och ganska höga dödstal gör att befolkningarna i de baltiska länderna minskat under 90-talet. De kan förvän-

tas fortsätta göra så, även om återflyttningen till framför allt Ryssland, Vitryssland och Ukraina nästan helt stannat av under de senaste två åren. I Estland och Lettland har födelsetalen fallit ner mot 10 födda per 1000 invånare, i Litauen ligger de något högre, mellan 12 och 13 (Grøgaard 1996, Aasland 1996, Knudsen 1996). Redan utan den utflyttning österut som orsakat mer substantiella befolkningsminskningar, skulle befolkningen i Baltikum minska år för år. Sjunkande födelsetal är inte något unikt för Baltikum utan tvärtom vanligt i hela Öst- och Centraleuropa. Sannolikt avspeglar de den för många svåra ekonomiska situationen, kopplad till den sovjetiska traditionen att använda aborter som preventivmedel. (I Estland avbryts avsevärt mer än 50% av alla graviditeter genom abort, Raukas 1996). Om födelse- och dödstalen fortsätter att ligga på samma nivå som nu, kan man förvänta sig att den yrkesverksamma befolkningen i Baltikum efter hand kommer att minska. Med dagens arbetslöshetssituation är detta inte omedelbart någon nackdel. Den etniska balansen förefaller inte att rubbas eftersom också invandrade slaver, vilka tidigare födde betydligt fler barn än ursprungsbefolkningarna i de baltiska länderna, nu också uppvisar låga födelsetal och de höga dödstal som är gängse i hela f.d. Sovjetunionen. Den demografiska situationen i Baltikum kan alltså inte förväntas utgöra en faktor i sig när det gäller en eventuell utvandring till andra EU-länder eftersom befolkningarna här efter hand kommer att minska och medelåldern öka.

Levnadsstandarden har generellt sjunkit i Baltikum under senare år, dock inte från några särskilt höga nivåer (Nørgaard 1996). I jämförelse med situationen på övriga håll i Sovjet var de baltiska republikerna förhållandevis välförsedda. Detta var också en anledning till att det var attraktivt att flytta dit från andra håll (Misiunas & Taagepera 1996). Att levnadsstandarden sjunkit, beror naturligtvis till delar på den stora omställningen av näringslivet som varit nödvändig. Den har under några år lett till stora sänkningar i BNP. Den sjunkande levnadsstandarden beror också på sådant som att taxeringssystemet inte fungerar tillfredsställande. Stat och kommuner får inte in skattemedel tillräckliga för att med kraft bygga upp sådant som infrastruktur och ett socialt skyddsnet. Den kraftiga inflationen som rått i alla baltiska länder har dessutom gjort att sådant som redan små pensioner och arbetslöshetsunderstöd snabbt urholkats och medfört att de sämst ställda i samhället fått det ännu sämre. I jämförelse med situationen i andra delar av f.d. Sovjetunionen är emellertid Baltikum lyckligt lottat. Man har förhållandevis stabila politiska system och en länkning av valutorna till stabila västliga valutor. Man har stora lån till omvandlingen och omfattande utlandsinvesteringar är sådant som gör det möjligt för många invånare att se framti-

den an med betydligt större tillförsikt än kolchosbonden i Ukraina. Ett orosmoment är dock de kraftigt ökande bytesbalansunderskotten, som uppkommit under de allra senaste åren och är särskilt markerade för Estland. Liknande underskott förekommer på många håll i Öst- och Centraleuropa.

I takt med att många företag omvandlas, nya företag växer upp och utvecklas medan de gamla, sovjetpräglade verksamheterna ännu finns kvar, blir skillnaderna i inkomster stora mellan dem som arbetar i de nya eller omvandlade företagen med goda inkomster och vinst, och dem som går kvar i kanske fortfarande statsägda företag eller i stagnerande jordbruk. Det är också inom de senare grupperna som det största missnöjet med dagens situation återfinns. Samtidigt är de missnöjda troligen de minst mobila i samhället; äldre, utbildade och skolade i sovjetsamhället, med dess betoning av att lämna initiativet till andra (Nørgaard 1996). Skillnaderna är mycket markerade mellan privat och offentlig verksamhet. Statsanställda såsom lärare på olika nivåer eller läkare i offentlig tjänst har mycket låga löner, kanske bara någon svensk tusenlapp i månaden. Anställda i expansiva privata företag får däremot möjlighet att skaffa sig en efter omständigheterna god inkomst, mer än 3 000 svenska kronor per månad. I viss mån är det också fråga om en åldersföreteelse. Personer i medelåldern har ofta kommit att betraktas som förbrukade, alltför påverkade av sovjetsystemet för att kunna arbeta inom det expanderande privata näringslivet. Där kan krav på initiativ och självständighet vara besvärliga för den, som aldrig tidigare arbetat på ett sådant sätt och inte har några föreställningar om hur det går till. Unga och välutbildade har blivit vinnarna i dagens Baltikum. De är efterfrågade till de nya företagen och får genast efter anställningen löner på en helt annan nivå än inom den "traditionella" sektorn, som inte heller är intressant för dagens baltiska ungdom. Det avspeglas i svårigheter att fylla vissa tjänster med högutbildad arbetskraft inom den statliga och kommunala, lågavlönade, sektorn. I någon mån är förmodligen tron på ungdomen såsom varande opåverkad av sovjetsystemet överdriven. Dagens 25–35-åringar har ju faktiskt gått större delen eller hela sin skoltid inom den sovjetiska skolan. Samtidigt finns initiativkraftiga och självständiga äldre personer, som ej låtit sig knäckas av det totalitära systemet. Resultatet av denna syn är i alla fall att den "moderna" delen av näringslivet i långt högre grad än den "traditionella", sovjetpräglade sysselsätter unga och välutbildade. Denna utveckling blir tydligare ju längre ett land har gått i sin ekonomiska omvandling och är följaktligen mest markerad i Estland, med sin snabba tillväxt och snart genomförda reprivatisering av alla viktigare statliga företag.

Detta präglar naturligtvis också synen på utveckling inom olika åldersgrupper. Den unga generationen, i synnerhet de välutbildade, vilka redan har goda inkomster, ser med förtröstan framtiden an. De medelålders och äldre har en mer pessimistisk syn på tillvaron. Arbetslösheten har, i de undersökningar som gjorts, och som bygger på några år gamla siffror, dock ännu inte kommit att präglas av det skeende som här diskuterats (Grøgaard 1996). Detta har att göra med att de riktigt stora förändringarna ännu inte genomförts inom många företag, särskilt inte i Lettland och Litauen. Man kan därför förvänta sig att arbetslösheten kommer att öka bland medelålders och äldre, i synnerhet lågutbildade, i takt med att den ekonomiska omvandlingen fullföljes. De officiella arbetslöshetssiffrorna i Baltikum idag speglar inte heller den verkliga arbetslösheten eller undersysselsättningen, som på många håll är betydande (Aasland 1996, Knudsen 1996).

Estland har under hela 90-talet rapporterat de lägsta arbetslöshetssiffrorna, endast några få procent medan Lettland och Litauen legat på 6–8 procent. Uppskattningar av arbetslösheten i Estland pekar snarare på att den är över 10 procent än under och att den i Lettland kan vara kanske 20 %. Situationen i Litauen har legat där emellan, men med en ökande omvandlingstakt kan det förmodas att också arbetslösheten i Litauen kommer att stiga kraftigt de närmaste åren. Arbetslösheten är i hög grad regionalt betingad och kommer förmodligen så att förbli. I Estland är det framför allt de stora sovjetbyggda verksamheterna i nordost samt landsbygden i allmänhet som är bekymret. I Lettland är det, förutom landsbygden, också Lettgallen med sina sovjetindustrier och den generellt lägre utvecklingsnivån (Nørgaard 1996). Den höga arbetslösheten i de baltiska länderna är en viktig faktor att beakta när det gäller att prognosticera vad som kan komma att ske vid ett EU-inträde. Med en god ekonomisk utveckling, stora investeringar från utlandet och nyetablering av företag på exportsidan samt olika regionala utvecklingsprogram, bör åtminstone en del av de arbetslösa kunna fångas upp i nya arbeten. Man får dock anta att en ganska stor grupp människor, som antingen arbetat i kollektivjordbruken eller i de stora sovjetindustrierna, helt enkelt inte kommer att kunna skaffa något nytt arbete, oavsett om man är beredd att flytta till en annan ort eller ej. Det kommer att bli en ökande belastning för de baltiska ekonomierna under de närmaste decennierna. Det kommer också att leda till att lönenivån inom den offentliga sektorn fortsatt kommer att vara låg och att det blir svårt att attrahera kompetent och välutbildad arbetskraft dit.

På vilket sätt kan då skillnader i levnadsstandard, arbetslöshetsnivå och social trygghet mellan Baltikum och nuvarande EU-länder komma att påverka rörligheten dem emellan. Det är ju ett välkänt faktum att

yngre människor utan etablerade relationer är mest benägna att röra på sig för att förbättra sin livssituation, medan ju äldre man blir desto tyngre är det att bryta upp (Malmberg 1997). Med den mer eller mindre totala rekonstruktionen av näringslivet, som just nu äger rum i Baltikum, är det den välutbildade ungdomen som kommer att ha lättast att få arbeten i de verksamheter som växer fram och också den som kommer att ha den högsta levnadsstandarden. Den kan dock inte på många år förväntas nå skandinaviska nivåer. Det faktum att levnadsstandarden synbarligen förbättras hastigt för vissa grupper, gör det rimligt att förmoda att medlemmar i dessa är mindre intresserade av att flytta i riktning mot högre levnadsstandard. Även att stanna på hemmaplan kommer att innebära en relativt snabb standardutveckling, utan att man behöver ta till ett så stort steg som emigration. Sannolikt kommer vissa etniska och regionala skillnader att bli synliga härvidlag. Möjligen kan flyttning utomlands vara ett alternativ till att söka sig till de områden inom respektive land som utvecklas snabbast och har den högsta levnadsstandarden – storstäderna dit en tydlig migration pågår (Raun 1991, Plakans 1995). Det går inte att dra direkta paralleller med den omfattande utflyttning till Sverige, som ägde rum från Finland under framför allt 1950- och 60-talen. Den emigrationen var en följd dels av att det finska samhället ännu inte var återuppbyggt efter kriget, dels att huvuddelen av industriexpansionen i Finland ägde rum i söder och sydväst, när mycket folk ännu bodde i norr och i landets inre delar och slutligen av att det svenska näringslivet i stort sett kunde sysselsätta hur många som helst till löner som översteg de finska betydligt. Baltikum av idag har visserligen en betydligt lägre levnadsstandard än Sverige och en omfattande arbetslöshet, men den arbetsmarknad som kan erbjudas i Sverige, är till delar behäftad med en näst intill lika stor arbetslöshet som den i Baltikum. Sett enbart ur ett levnadsstandard- och arbetslöshetsperspektiv vore det inom de närmaste åren rimligare för baltiska flyttare att söka sig till andra delar av EU än de skandinaviska. Situationen kan givetvis förändras under den relativt långa period som återstår till ett första baltiskt EU-inträde.

3.4 Privatisering och reprivatisering av egendom. Följder för olika befolkningsgrupper

Inom Sovjetunionen tilläts av princip inte privat egendom när det gällde fastigheter och produktiva resurser. I samband med ockupationen av

Baltikum kom därför all fast egendom att nationaliseras, liksom det privata näringslivet, från minsta mjölkbutik till storindustrin. Formerna för det statliga ägandet har över tiden förändrats organisatoriskt men principen har varit klar. Den enskilde individen har endast själv kunnat disponera och nyttiggöra sig avkastningen av vissa fasta resurser, såsom en kolonilott eller en tomt till ett bostadshus. Under de senare åren av sovjetvälde kom möjligheterna att etablera i någon mening privata verksamheter att utvidgas i Baltikum. Så t.ex. blev det möjligt att bilda privata jordbruk på arrenderad mark eller affärsdrivande verksamhet i form av s.k. kooperativ. I och med att man i de baltiska staterna efter frigörelsen 1991 beslöt sig för att återuppbygga samhällen med marknadsekonomi och möjlighet till privat ägande som grund, kom de att ställas inför samma gigantiska utmaning som man gjorde i Tyskland efter återföreningen. Skillnaden är att i Tyskland hade man den välutvecklade och större västra förbundsrepublikdelen som ekonomiskt stöd. I Baltikum har man varit tvungen att förlita sig till egna knappa resurser och det bistånd i form av bidrag och lån som omvärlden var beredd att lämna. Det har naturligtvis lett till att omvandlingen går långsammare. Det behöver inte nödvändigtvis vara en nackdel, eftersom det ger människor möjlighet att vänja sig vid de mycket radikala omställningar som med nödvändighet blir fallet när sovjetstaten monteras ned.

Man kan särskilja två huvudlinjer när det gäller reprivatiseringen av egendom och företag i Central- och Östeuropa. Enligt en linje söker man återställa situationen så gott det sig göra låter före sovjetockupationen, alternativt infogandet i Östblocket, med åtföljande nationalisering och kollektivisering. Den andra linjen bygger på den rådande situationen och innebär mer av t.ex. "management-buy-out" där företag säljes till sin tidigare ledning eller till medborgarna för s.k. privatiseringsvouchers. Med den modellen avyttras jordbruksmarken till sina nuvarande brukare, t.ex. privata jordbruk som bildats under sovjetperiodens senare år, eller de kooperativ och aktiebolag som bildats i kölvattnet på de upplösta kollektivjordbruken (Abrahams 1996). I Baltikum kom den senare principen att förhärskas i början av 90-talet. Senare har man i samtliga stater i allt högre utsträckning gått över till att söka återskapa ägosituationen före sovjetockupationen. Det har skett genom anbuds försäljningar på det sätt som privatiseringsstiftelsen Treuhand använde i Östtyskland efter 1989 för att söka få in nytt kapital i de företag som byggts upp under sovjettiden, eller som bedömts inte vara möjliga eller rimliga att återlämna till de förkrigstida ägarna. Estland och senare Lettland har anlitat tyska konsulter från Treuhand, för att genomföra privatisering av större företag genom anbud. Man räknar med att på detta sätt kunna locka utländskt kapital och få företa-

gen att på ett snabbare sätt omvandlas till moderna och effektiva verksamheter med framgång på den lokala eller internationella marknaden.

Privatisering av industri och följder av detta

I Estland har, med början 1993, huvuddelen av de företag som man avser att privatisera via Treuhand-modellen redan försålts till konsortier med hög andel utländskt kapital. I januari 1997 hade 451 företag försålts till ett värde av drygt tre miljarder estniska kronor (Estn.Priv. Kom 1996). De riktigt stora verksamheter som återstår och där i några fall förhandlingar pågår, är Eesti Energia, som producerar elkraft bl.a. i de stora oljeskiffereldade kraftverken vid Narva, de statliga järnvägarna, televerket, oljeskifferbrytningen i nordöst, arvtagaren till upparbetsningsanläggningen i Sillamäe (Silmet) samt Tallinns hamnar. Försäljningsvärdet i dessa avtal avspeglar inte alltid det verkliga värdet. I varje försäljningsöverenskommelse inkluderas krav på investeringar som måste göras de närmaste åren och i vilken utsträckning man kan avskeda anställda under omvandlingsperioden. Dessutom kan köparen tvingas överta omfattande skulder som uppkommit efter sovjetsystemets sammanbrott.

Dessa överenskommelser innebär, förutom investeringskraven, också att de ofta våldsamt överbemannade och ineffektiva företagen under ett antal år får ta ansvar för åtminstone en del av den övertaliga arbetskraften, för att den inte omedelbart skall hamna i den redan omfattande arbetslösa gruppen. Så har textilföretaget Kreenholm i Narva i ett par omgångar köpts av det svenska bolaget Borås Wäfveri, som inte kunnat avskeda alls så många arbetare som det egentligen varit motiverat att göra. Arbetslöseten i det ryskbefolkade Narva har varit så hög att man från estniska statens sida inte vågat späda på den med mer än några tusen Kreenholmväverskor.

På sikt kommer dock de fulla effekterna av dessa privatiseringar att slå igenom med ytterligare omfattande friställningar. Dessa måste, om inte arbetslösheten skall stiga ytterligare, kompenseras med ett stort antal nya arbetsplatser. Det är inte troligt att de privatiserade företagen genom framgångsrik produktion kommer att, i någon större utsträckning, kunna svälja friställd arbetskraft eller behålla mer av de tidigare anställda än vad man haft för avsikt. Proportionerna kan belysas med det anförda Kreenholm-exemplet, som inte är extremt: Här arbetade mot slutet av sovjettiden ca 15 000 personer, vid övertagandet var antalet anställda 8 000. Det förefaller som om en rimlig nivå för det omvandlade företaget är ungefär 2 000–3 000 (Baltic Independent 1994).

Mindre företag som var statsägda, har sålts på auktioner liksom kommunala verksamheter. Mer än 1200 statliga företag har avyttrats på detta sätt i Estland mellan 1991 och 1995. Utvecklingen efter privatiseringen varierar, men generellt kan sägas att antalet anställda gått ner kraftigt.

I Lettland, där man ett par år senare anammat Treuhandmodellen, efter att först ha prövat voucherprivatisering, har man ännu inte kommit så långt med reprivatiseringen av företag. Konsekvenserna bör efter hand bli likartade som i Estland – företagen tryggas och omvandlas men stora delar av arbetskraften friställes eftersom produktiviteten höjs efter hand (Nørgaard 1996).

I Litauen har man i högre utsträckning arbetat med modeller som förutsätter intern finansiering och investeringslån från utlandet. Det har varit möjligt att med privatiseringsvouchers, vilka delas ut till medborgare som kompensation för förluster under sovjettiden och efter antalet år man arbetat, köpa andelar i företag. Oviljan att släppa in utländskt kapital i existerande företag och i fastigheter har varit större i Litauen än på andra håll. Det leder till att omvandlingen går långsammare, privatiseringsvouchers är ju inte något nytt kapital som tillförs företag, utan enbart en omfördelning av ägandet. Man kan därför förvänta sig att Litauen, i mindre grad än Lettland eller Estland, genomgått det stålbad inom företagsvärlden som förefaller nödvändigt för att åstadkomma tillväxt och produkter som är säljbara på marknaden. Effekten av ett sådant stålbad har redan belysts – för att inte arbetslösheten skall stiga till höga tal måste ny företagsamhet tillskapas i stor skala.

Privatisering av mark, bostäder och jordbruk

Hela den agrara sektorn i Baltikum var från 1949 inordnad i kollektivjordbruk (kolchoser) eller statsjordbruk (sovchoser). Dessa har för folken i Baltikum stått som symboler för sovjetssystemet, förknippade med deportationer och repression. De löstes därför upp tämligen omgående efter frigörelsen. Redan innan 1991 hade privata jordbruk kunnat etableras i alla de baltiska länderna. Så hade också skett i ganska hög grad, i synnerhet i Litauen. I Estland hade ungefär 10 000 sådana jordbruk etablerats – före sovjetockupationen fanns där ungefär 130 000 gårdar (Kivistik-Jullinen 1990). De privata jordbruken var dock inte i något fall förknippade med äganderätt till jorden. Den hörde fortfarande till staten (folket) via storjordbruken. Privatiseringen på detta sätt kom av sig i och med självständigheten och, framför allt, i och med att det be-

slöts att jorden skulle återlämnas till de förkrigstida ägarna eller deras ättlingar.

De exakta reglerna för reprivatiseringen av mark skiljer sig något mellan de baltiska länderna, men principen är att varje förkrigstida fast egendom antingen återlämnas eller att sökanden erhåller kompensation i form av vouchers för egendomen. Det senare är vanligt i storstäderna, i områden som förstörts av militär verksamhet eller av stora industri-anläggningar. Kompensation betalas också ut i de många fall där byggnader försvunnit sedan kriget. Intresset för att återfå mark har varit förhållandevis stort, inte minst bland de stora exilgrupper av ester och letter som finns världen över, men som inte i någon högre utsträckning återflyttat. Takten i återlämnandet är mycket ojämn. På sina håll i Estland närmar sig processen sin avslutning medan på andra håll ännu mycket återstår. Efterhand som ett återlämnande skett, är det fritt för den privata ägaren att börja bruka jorden, sälja egendomen eller arrendera ut den. I synnerhet i Estland, där inte något tullskydd för ett återetablerat privat jordbruk existerar (även om ett sådant diskuterats under det senaste året), har reprivatiseringsprocessen i kombination med upplösningen av kollektivjordbruken fått närmast katastrofala följder för landsbygdens utveckling (Abrahams 1996). Så länge som ägarförhållandena till marken inte är slutgiltigt lösta, är ingen beredd att göra några investeringar eller att sätta igång med ett privat jordbruk, annat än för husbehov. De priser man får för jordbruksprodukter är dessutom så låga, att det är tveksamt om större investeringar i byggnader eller maskiner överhuvud taget kan förränta sig.

Under sovjettiden har en kraftig urbanisering skett i Baltikum, främst i Estland och Lettland. Till del har den bestått i inflyttning österifrån, men även inhemsk befolkning har i hög grad flyttat till städerna. Det har främst gällt ungdomar, som inte sett kolchoslivet som någon framtid. Detta gör i sin tur att en mycket stor andel av de personer som nu får tillbaka sin fasta egendom bor i städerna och inte har planer på att återflytta eller ta upp jordbruk. På landsbygden bor många som flyttat in under sovjettiden, men som inte har några förkrigstida rötter i trakten och som följaktligen inte heller har rätt att få tillbaka mark i den bygd där de är bosatta. Att köpa mark för reprivatiseringsvouchers är i och för sig möjligt, så länge den inte är privatiserad. Tillsammans med det faktum att de bosatta på landsbygden har en åldersfördelning som är ogynnsam och att kolchossystemet skapat en passivitet, som hos många är svår att bryta i ett nytt system, har detta lett till att stora arealer ligger obrukade, ogräset och igenväxningen griper kring sig och de tidigare kollektivjordbrukens byggnader rasar efter hand samman. Samtidigt har många av de förkrigstida ägarna och deras ättlingar, bo-

satta i städer eller utomlands, inte kompetens, kapital eller verklig vilja att annat än i undantagsfall ta itu med återuppbyggnaden av förfädernas gårdar.

Också bostadssektorn är under privatisering i dagens Baltikum. Under sovjettiden var det huvudsakligen på landet och i mindre städer som människor disponerade egna bostäder, vanligtvis äldre sådana. Den nybyggnad som skett har i hög utsträckning varit av subventionerade hyreslägenheter i stora komplex. Dessa privatiseras nu i ökande utsträckning till belopp som ger möjlighet för stora grupper att köpa sina lägenheter med hjälp av vouchers. Målet förefaller på samtliga håll vara att nå en situation som i t.ex. Tyskland, med huvuddelen av bostadsstocken i form av ägarlägenheter. Det faktum att det i alla de tre baltiska länderna har skett en viss utflyttning österut, har frigjort bostäder på många håll, där tidigare efterfrågan alltid varit större än utbudet och trångboddheten stor. Det är dock inte alltid så att frigjorda lägenheter (som ofta blivit lediga innan de privatiserats och därför inte sålts till marknadspris) ligger där efterfrågan på lägenheter är störst, dvs. i de stora städerna. Det har gjort att priserna på ägarlägenheter i t.ex. Riga eller Tallinn kommit att bli mycket höga – i centrala lägen börjar de snabbt närma sig västeuropeisk nivå. Detta beror på att en omfattande flyttning äger rum i riktning mot tätorter och framför allt mot de stora städerna där arbetsmarknadsläget är mindre besvärligt än på mindre orter och på landsbygden. Det är med andra ord besvärligt för en person, som utan eget kapital, vill söka sig till en storstad, att ha råd med både att köpa en bostad och att betala de löpande avgifterna, vilka också raskt stigit i höjden. Samtidigt står hela komplex av bostäder, som sovjetmilitären lämnat, i mindre intressanta lägen, helt tomma och förfaller. Utvecklingen på bostadsmarknaden i Baltikum är troligen på väg i en riktning där en ekonomisk segregering blir alltmer uttalad, i takt med att bostadssubventionerna, med rötter i sovjetsystemet, avvecklas och bostäderna i allt större utsträckning omvandlas till ägarlägenheter. Resultatet blir att de välbärgade, med sysselsättning inom det framväxande moderna privata näringslivet, kan bosätta sig i attraktiva lägen. De anställda i ännu ej omvandlade företag eller de arbetslösa får stigande problem att överhuvud taget bo kvar. Processen går för närvarande snabbast i Estland medan den är betydligt långsammare i Lettland och Litauen.

Privatiseringen av egna bostäder, jordbruksmark och nationaliserade byggnader ger en fördelning av egendomen i Baltikum som gynnar många av de invånare som har rötter i mellankrigstidens fria stater. Dessa får tillbaka värden som antingen kan utnyttjas för egen företagssamhet, boende eller för att generera reinvesterbart kapital genom för-

säljning. Ännu är inte värdet på jordbruksmark och gårdar annat än i kustnära, attraktiva områden sådant att det går att göra större vinster. Sannolikt kommer denna situation att förändras när privatiseringsprocessen är genomförd och det åter kan bli möjligt att på ett säkrare sätt bygga upp moderna jordbruk. Sovjettidens slaviska inflyttare kommer inte i åtnjutande av annat än privatiseringsvouchers. Sådana får man genom att man arbetat i någon av de baltiska staterna under en längre tid. Inflyttarna kommer heller inte i åtnjutande av någon reprivatisering av fast egendom i det område man kommer ifrån. Genom att många sådana inflyttare kom under 70- och 80-talen blir det antal vouchers de blir tilldelade också mycket mindre än för personer som bott och verkat i Baltikum under 40–50 år. Det innebär sammantaget att ett slags uppdelning sker på kapitalägare och icke-kapitalägare. Uppdelningen har alltså i inte ringa mån även etniska dimensioner.

3.5 Miljöförhållanden i Baltikum

Arvet från den sovjetiska planekonomin med dess oförmåga att beakta sådant som värdet av en god miljö eller att underhålla uppbyggda anläggningar, vilar tungt över Baltikum. Stora områden har skadats allvarligt genom utsläpp till luft, mark och vatten. Den sorglösa sovjetiska attityden till radioaktiva utsläpp har också i delar av Baltikum kommit att utgöra allvarliga hot mot människors liv och hälsa. Härom året kunde vi läsa i pressen om att flera personer i trakten av Saku i Estland drabbats av akut strålsjuka med dödlig utgång sedan mannen i en familj "hittat" en metallbit, som han fört hem till sin verktygslåda, och som visade sig vara höggradigt radioaktiv. Händelsen är signifikativ för säkerheten när det gäller farliga ämnen ännu idag. Den deponi, Tammiku, vid vilken mannen hittat metallbiten ligger fortfarande mer eller mindre öppen med sitt innehåll av radioaktiva föremål, från framför allt civil verksamhet. Liknande deponier finns på andra håll, också i Lettland och Litauen och utgör självfallet hot mot befolkningen. Det är t.o.m. tveksamt om alla radioaktiva rester av sovjetsamhället kartlagts. Alla de numera övergivna sovjetiska militärbaserna och övningsområdena har på något sätt skadat den omgivande miljön, vanligen är det fråga om utsläpp av farliga ämnen till mark och vatten – t.ex. flygbränsle eller mycket giftigt robotbränsle (Nat. Rep. Est 1992). Den storskaliga f.d. sovjetiska industrin spyr fortfarande ut olika föroreningar. Det kommer att ta tid och kosta avsevärda summor pengar innan alla sådana emissioner byggts bort. Även i de fall där de byggts bort eller industrier lagts ned, som den stora pappersfabriken i centrala Tallinn, kommer

deras spår att finnas kvar länge till förfång för miljön. I fallet med pappersfabriken i Tallinn bl.a. i de stora mängder processavfall som släppts ut i Tallinn-bukten under decenniernas lopp. I alla de tre baltiska staterna var det protester mot miljöförhållandena som kom att inleda marschen mot den återställda självständigheten och det finns, framför allt hos ursprungsbefolkningen, en viss miljömedvetenhet. Den tog sig under 1980-talets senare del uttryck i Litauen i protester mot att ytterligare atomreaktorer skulle byggas i Ignalina, i Lettland mot att en stor kraftverksdamm skulle byggas i övre Daugava och i Estland mot att ett jättelikt fosforitbrott skulle öppnas och omfatta stora delar av området mellan Tallinn och Rakvere, 10 mil längre österut (Raun 1991, Plakans 1995, Vardys & Sedaitis 1997). I det senare fallet skulle brotten ha inneburit att det månlandskap som skapats i nordöstra Estland genom de väldiga dag- och underjordsbrotten av oljeskiffer, skulle växa ända fram mot huvudstaden. Dessutom skulle de bidra ytterligare till övergödningen i jordbruket, genom att billigt gödningsmedel kunde tillverkas på nära håll.

Miljöläget i Baltikum fångar inte längre tidningarnas rubriker på samma sätt som under 80-talets sista år och början på 90-talet då det ännu kunde väcka sensation i sitt elände. Det innebär dock inte alls att situationen är under kontroll eller att den i någon högre utsträckning kommit att förbättras, även om många utsläpp upphört. Den sovjetiska atomubåtsträningsanläggningen i Paldiski med två mindre ubåtsreaktorer, vilka avställdes vid 1980-talets slut, har genom en internationell expertgrupps arbete efterhand kommit att bli mindre och mindre farlig – bränsleelementen är förda till Ryssland och det avfall av olika slag som ryssarna lämnat efter sig är bl.a. med svenskt bistånd på väg att överföras till en säker nybyggd deponi i anslutning till själva ubåtsanläggningen. Materialet från den civila deponin i Saku kommer att överföras hit inom kort, liksom troligen innehållet i de likartade deponierna i Lettland och Litauen. Paldiski och deponierna av radioaktivt material är emellertid miljöproblem av begränsad karaktär, till skillnad från uppberedningsanläggningen i Sillamäe, strax väster om Narva, och kärnkraftverken i Ignalina i östligaste Litauen. I Sillamäe har hanteringen av radioaktivt material avslutats men de spår som denna lämnat är så allvarliga och av en sådan storlek att man i Estland inte klarar av dem utan ett mycket omfattande utländskt bistånd. Framför allt är det den väldiga damm med radioaktivt avfall i form av slam som utgör problemet, men även fast avfall har kastats i omgivningen. Dammen är byggd vid kanten av Finska viken vilket innebär att innehållet kommer ut i Östersjön om den börjar läcka, till allvarlig skada inte bara för Sillamäeområdet.

Kärnkraftverken i Ignalina har varit föremål för flera olika biståndsprojekt för att inte katastrofen från Tjernobyl skall upprepas i större skala. De två Ignalina-reaktorerna är de största i världen och konstruktionen likartad den i Tjernobyl i och med att reaktorineslutningar saknas. Det anses trots de olika insatser som gjorts av västeuropeiska länder bl.a. Sverige, att den rimliga lösningen på problemen är att stänga verken. Förr eller senare kommer annars ett allvarligt haveri att äga rum eftersom det inte går att bygga om reaktorerna till att bli tillräckligt säkra. Det problem som då uppenbaras är att stora delar av både Lettlands och Litauens elenergiförsörjning är helt beroende av Ignalina, all småskalig energiproduktion har under de senare sovjetåren avvecklats eftersom billig elkraft funnits lätt tillgänglig (Nat. Rep. Lat 1992).

Anläggningarna i Sillamäe och Ignalina är förmodligen de som främst skulle kunna förorsaka en akut miljökatastrof i Baltikum, om ingenting görs inom de närmaste åren. Samtidigt är de obehag som människor har av anläggningarna knappast sådana att de ger anledning till flyttning till andra områden eller utomlands. Naturligtvis kan en ren flyktsituation komma att uppstå men det är sannolikt så att andra miljöstörningar på sikt kan leda till flyttning, störningar som är mindre dramatiska men som ändå kan få förödande effekter. I synnerhet gäller detta det stora område i nordöstra Estland, som under hela sovjettiden utnyttjats för brytning av energirik oljeskiffer, vilken sedan i huvudsak eldats upp i två stora kraftverk strax utanför Narva (Roose 1991). Estlands elenergiförsörjning har varit lika beroende av dessa båda kraftverk som Litauen av Ignalina och Lettland av dels Ignalina, dels de stora vattenkraftverken i Daugava. Alla äldre vattenkraftverk i mindre vattendrag har upphört att fungera. Det stora vattenkraftverk som byggts i Narvafloden – utlopp för Europas till ytan fjärde största sjö, Peipsi järv – tillhör idag Ryssland. Det är knappast troligt att Estland kan göra anspråk på det område öster om Narvafloden som man erhöll i Tartufreden 1920. Något gränsavtal med Ryssland har ännu inte kommit till stånd trots många års förhandlingar. Beroendet av oljeskiffern kommer därigenom att fortsätta, även om det vore möjligt att bygga ett antal mindre vattenkraftverk på olika håll. Oljeskifferkraftverken har varit Europas fjärde största emittent av luftföroreningar, under de senaste åren har dock produktionen minskat, i takt med neddragningar i industrin och det har planerats en stängning av ett av kraftverken samtidigt som det andra skulle renoveras och förses med effektiva reningsanläggningar (Raukas 1996, Roose 1991, Sandström 1991). Detta är möjligt genom att en stor andel av den elektricitet som producerats sålts till St.Petersburgregionen, som inte kan förväntas efterfråga så mycket

relativt dyr el i framtiden. För närvarande pågår en privatisering av det estniska statliga energibolaget. Det kommer troligen att delvis få amerikanska ägare, en privatisering också av den med energiproduktionen intimt förknippade oljeskifferbrytningen är planerad till den närmaste framtiden (Priv.kom 1996). Båda dessa förändringar kan komma att leda till miljöförbättringar genom att sådana krävs i de villkor som skrivs in i privatiseringsavtalet. Processen kan dock förväntas ta avsevärd tid. Utsläppen av tungmetaller till floder och sjöar kommer att fortsätta, liksom läckaget från de berg av slagg och aska som dominerar landskapet i det annars flacka Nordostestland. En växande arbetslöshet här i samband med förändringar av oljeskifferbrytningen och kraftverksproduktionen, kombinerad med de usla miljöförhållandena, som inte hjälps upp av åtskilliga andra miljöstörande verksamheter i området, kan sannolikt mer än på något annat håll i Baltikum utlösa en större avflyttning. Framför allt gäller det den urbana befolkningen, vilken här huvudsakligen utgöres av ryssar, många utan estniskt medborgarskap.

Troligen är det så att det också på andra håll är först i kombination med andra problem som miljöstöringarna kan få människor att vilja röra på sig. Även om inte miljöförhållandena på övriga håll i Baltikum är lika extrema som i nordöstra Estland så är snart sagt varje industristad, där verksamheten inte lagts ned, en dålig miljö. På landsbygden har många års övergödning av odlingsjorden inom ramen för kolchos-systemet – normalgivan har varit ungefär den dubbla mot i det danska jordbruket – gjort att grundvattnet tagit skada. Närheten till flyg- och robotbaser innebär också risk för skador på grundvattnet – de "brinnande brunnarna" nära flygbasen Tapa i centrala Estland är inte ett unikt fall av flygbränsleutsläpp, även om det på grund av den kambrosiluriska berggrunden kom att få extrema följder. Just fallet Tapa har via ett danskt projekt börjat saneras men processen kommer att ta decennier, liksom sanering av liknande fall på många andra håll och som inte påbörjats.

Något mer storskaligt program för att bygga moderna reningsverk för avloppsvatten från städer och byar har inte heller påbörjats. Några enskilda projekt pågår, men man får räkna med att det utan hjälp utifrån likaledes kommer att ta decennier innan utsläppen av mer eller mindre orenat avloppsvatten upphör.

Sammantaget är det inte troligt att miljöförhållandena i Baltikum kan komma att i sig utlösa direkta flyttningsvågor, annat än i rena katastroffall. Tillsammans med övriga negativa faktorer såsom arbetslöshet, problem att integreras i samhället, låg levnadsstandard och eventuella etniska konflikter, kan dock miljöförhållandena komma att ha betydelse. I miljöfrågan påverkas ursprungsbefolkningarna mer än de un-

der sovjettiden inflyttade, vilka förefaller relativt okänsliga, eller kanske snarare härdade. Det i sin tur kan förmodligen söka sin orsak i de förhållanden äldre generationer vuxit upp under i Sovjet. För de yngre gäller att de i hög utsträckning just varit bosatta i de områden som är mest utsatta för miljöproblem; nordöstra Estland, inre Lettland och Ignalinaområdet är bara några exempel på nästan helt ryskdominerade trakter.

3.6 Flyttning och rörlighet mellan Sverige och de baltiska länderna

Rörlighet över Östersjön har över århundradena präglats av de olika staterna runt innanhavet. Under äldre tid var rörligheten orienterad mer i väst-östlig riktning medan den under de senaste århundradena av olika anledningar kommit att domineras av flyttning i motsatt riktning. Ännu under 1600-talet skedde en viss överflyttning av bönder, köpmän och hantverkare från Sverige till de svenska provinserna Estland och Livland, men Stora Nordiska kriget och det ryska maktövertagandet i Baltikum gjorde att intresset för sådan flyttning avstannade. Situationen för den huvudsakligen livegna bondebefolkningen var sådan att flyttning i motsatt riktning började uppträda. I svenska och finländska kyrkböcker, särskilt från kustsocknarna längs Östersjön, förekommer under 17- och 1800-talen ganska talrika s.k. livländska rymlingar, dvs. bönder och fiskare som avvikit från sina respektive godsägares domäner, för att undgå bestraffning. Prygel utdelades i rikt mått även för mycket små förseelser. Man rymde också för att undgå militärtjänst i den ryska armén, en tjänstgöring som omfattade 15–25 år. Många av de livländska rymlingarna var estlandssvenskar, som med lätthet kunde anpassa sig till det svenska eller finlandsvenska samhället, men även andra förekom. Antalet sådana rymlingar är näst intill omöjligt att uppskatta, man kan bara konstatera att den inte var helt obetydlig. Under 1800-talet blev en ny väst-östlig rörlighet vanlig, svenska affärs- och yrkesmän fann en lönsam marknad i det ryska kejsardömet snabbt växande och moderniserande ekonomi.

Under de baltiska staternas självständighetstid, mellan världskrigen, var flyttningen över Östersjön förhållandevis begränsad. Eftersom levnadsstandarden i Estland och Lettland under 30-talet endast var obetydligt lägre än i Sverige, var det intressant också för rikssvenskar och finländare att etablera sig, driva företagsamhet eller driva affärer med dessa länder, i synnerhet som Ryssland efter 1917 i praktiken var

stängt. En viss överflyttning skedde till, framför allt, huvudstäderna Tallinn och Riga. Strömmen i motsatt riktning var inte särskilt stor. Det fanns dock en del yngre ester som sökte och fick arbetstillstånd i Sverige. Framför allt rörde det sig om tidsbegränsade vistelser. Under 1930-talets senare del kom alltfler yngre estlandssvenskar att flytta till Sverige för utbildning och arbete. Alternativet för deras del, att helt infoga sig i ett rent etniskt samhälle, lockade inte. Totalt rörde detta sig endast om ett antal hundra personer, 1939 då en allmän uppbrottsstämning spritt sig i folkgruppen, om 250 (Aman 1961).

Den sedan medeltiden mest omfattande folkströmmen över Östersjön utlöstes av de tyska truppernas gradvisa tillbakadragande från Baltikum 1943–44. I småbåtar och även med större fartyg tog sig mellan 25 och 30 000 ester och estlandssvenskar över vattnet, liksom ungefär 4 000 letter och några hundra litauer (Eriksson 1983). De kom att utgöra de första riktigt stora flyktinggrupperna som kom till Sverige. Under de osäkra åren 1945–50 med bl.a baltutlämningen, kom några tusen av de baltiska flyktingarna att söka sig vidare till Nordamerika och Australien för att förvissa sig om att de inte skulle kunna bli utlämnade till Sovjet. Flyktingar i stora antal tog sig också via Tyskland västerut under krigets slutskede. Denna väg var viktigare för letter och litauer även om en hel del ester också sökte sig fram här. Huvuddelen av flyktingarna som tog den vägen kom att bosätta sig på andra håll i världen. Det finns sedan 1800-talets slut en stark litauisk diaspora i USA, vilken nu kom att få stora förstärkningar. Flyktingströmmarnas riktning kan i någon mån sägas spegla den orientering som de olika baltiska staterna haft över århundradena. Estland var i relativt hög grad orienterat mot Norden och Litauen mot kontinenten medan Lettland intog en mellanposition.

De baltiska minoriteterna i Sverige, i synnerhet den stora estniska, har under de 47 år som den sovjetiska ockupationen kom att vara, på olika sätt sökt upprätthåll kontakten med hemlandet och med släktingarna som blev kvar där. En viss anhörigutvandring från Baltikum kom att tillåtas mot slutet av 1950-talet. Det rörde sig sammanlagt om några hundra personer som kom fram till 1970-talet. Ett fåtal personer har fått politisk asyl och ett antal ester har, genom att gifta sig med finländare eller svenskar, kunnat utvandra. De baltiska flyktingarna utgjordes dels av intellektuella i respektive länders ledande skikt, vilka med säkerhet kunde förvänta sig avrättning eller deportation om de greps av ryssarna, dels av folk som bodde längs kusterna och hade lättare att fly i egna båtar.

Genom att ett större antal flyktingar var välutbildade och välartikulerade har det varit möjligt för gruppen att på olika sätt göra sig hörd

under efterkrigstiden och fram till hemlandets återuppståndelse 1991. Efter de baltiska staternas pånyttfödda frihet har en del exilbalter och deras ättlingar också kommit att engageras i återuppbyggnaden av respektive länder. De mer spektakulära rollerna i detta spelades under de första åren. Med tiden har en ganska tydlig klyfta mellan exilbalter och balter boende i hemländerna blivit tydlig. De förra anser de baltikumboende vara alltför sovjetpräglade, medan de senare anser exilbalterna vara alltför nostalgiska och endast söka återskapa de förkrigstida samhällena (Taagepera 1993). Mindre spektakulärt men sannolikt mer betydelsefullt på sikt är det engagemang som exilgrupperna visar i återuppbyggnaden av de baltiska ländernas näringsliv. Någon större återflyttning av exilbalter har ännu icke ägt rum. Många balter har dock återtagit sina medborgarskap, som de besitter parallellt med t.ex. svenska. Under förutsättning att det är möjligt att ta med sig en svensk eller amerikansk pension till Baltikum, skulle det vara möjligt för exilbalter att leva på en ytterst god nivå i sina gamla hemländer. Det förefaller inte som om detta alternativ lockar mer än ett litet fåtal.

Något bekymmer med flyttning i denna riktning är det inte fråga om. Med baltiskt medborgarskap har återflyttare accepterats omgående. Förmodligen är det dock så att man kulturellt har fjärrat sig alltför mycket från det gamla hemlandet under nära 50 år i exil. Man har alltför starka band till barn och barnbarn, vilka inte är beredda att flytta till föräldrarnas land med de ekonomiska villkor som gäller där, eller är man osäkra på den sociala situationen, från den omfattande kriminaliteten till sjukvårdens materiella standard. Sannolikt är också den politiska situationen något som beaktas. Så länge Ryssland inte ens erkänt Estlands och Lettlands östgränser är detta möjligen befogat.

De baltiska exilgrupperna har, med sina nära kontakter med släkt och vänner i Estland och Lettland, när det efterhand blivit möjligt att skriva brev och besöka dem, haft ett omfattande engagemang när det gällt att ta över ungdomar för olika former av utbildning i Sverige. Det är förmodligen så att ester och letter, med goda kontakter med exilkretsar, i högre utsträckning än andra kommit att vistas i Sverige för studier.

En annan sådan kontaktväg har varit de olika vänortsförbindelser, som med varierande syfte och intensitet etablerats från 1980-talets slut. De har i många fall inneburit att ungdomar kunnat resa till Sverige under längre eller kortare tid för någon form av utbyte. Många sådana vänortsförbindelser är initierade av exilbalter, bosatta på den ort i Sverige som slutit avtal, och dessutom ofta med rötter i den ort i Baltikum, med vilken förbindelsen ingått. Det är inte ägnat att överraska att många vänortsförbindelser och andra utbyten är relaterade till Estlands

västra kustbygder, från vilka både ester och estlandsvenskar i hög utsträckning flydde till Sverige. Kontakterna, som initierats av exilgrupper, men också av många andra i olika sammanhang, det kan vara vetenskapliga kontakter, utbyten mellan skolor eller affärsverksamhet, innebär att det mentala avståndet över Östersjön åter minskat under senare år.

Det är förmodligen en anledning till att flödet av människor från Baltikum till Sverige och tvärtom ökat mycket kraftigt under 1990-talet. En annan anledning är naturligtvis att det blivit så mycket lättare att röra sig i sådan riktning. Sedan SAS startade dagliga flygförbindelser med Baltikum 1989, har olika möjligheter utvecklats och kapaciteten efter hand höjts. Idag är det möjligt att flera gånger dagligen med flyg ta sig från Stockholm, Helsingfors eller Köpenhamn till de baltiska huvudstäderna. Billigare båtförbindelser finns huvudsakligen mellan Stockholm och Tallinn. Det riktigt stora flödet av båtresenärer gör den korta turen från Helsingfors till Estland. Här är det i hög grad fråga om endagsresor för att genom olika inköp av allt från livsmedel till kapitalvaror utnyttja den låga prisnivån i Baltikum. En viss del av den svenska resandeströmmen från och till Baltikum går också via Finland – sannolikt har Estonias förlisning betytt en del för att resenärerna skall söka sig till andra rederier. Katastrofen kom under en tid att innebära en stor nedgång i båtresandet över Östersjön generellt. Idag förefaller även estlandstrafiken att ha återhämtat sig. Flera planerade färjeförbindelseprojekt kom emellertid att skrinläggas, åtminstone temporärt, på grund av olyckan. Till detta bidrar också Estlines monopol på färjetrafik till Tallinns hamnar från Sverige, vilket sträcker sig till år 2000.

Det har varit förenat med stora problem att få till stånd regelbunden färjetrafik med Lettland och Litauen. Olika försök har gjorts men efter en tid har trafiken nedlagts. Idag finnes inga mer omfattande reguljära båtförbindelser med Lettland, medan en färja trafikerar Karlskrona – Klaipeda i Litauen. Det avspeglar rimligtvis att resande- och transportunderlaget inte är tillräckligt. Det räcker för närvarande för Lettlands del med att färdas eller frakta gods via Estland eller på rena lastfartyg. Det i sin tur har dels sin bakgrund i Estlands mycket tätare kontakter med Skandinavien, beträffande både handel och personkontakter, men förmodligen också i Estlands snabbare ekonomiska utveckling. I framtiden är det sannolikt att någon form av större permanent förbindelse kommer till stånd med Riga. Avskaffandet av duty-free-försäljning inom EU år 1999, kommer över natten att minska de stora färjerederiernas intäkter med mellan en tredjedel och en fjärdedel. Det kan förväntas leda till ett utökat intresse för att förstärka färjetrafiken till Baltikum under den tid dessa stater ännu står utanför EU. Den omfattande

trafiken Stockholm–Helsingfors kan t.ex. med ett tillägg i Estland bibehålla sin duty-free-försäljning när Estlines monopol upphör år 2000. Det är troligtvis möjligt att i viss mån ersätta finlandskryssningar, vilka i hög grad byggt på billiga varor ombord, med baltikumkryssningar. Det mest troliga är därvidlag, med EU-kommissionens nuvarande prioriteringsföljd bland ansökarländerna till EU, att intresset i huvudsak vändes mot Lettland och Litauen, vilka kan förväntas stå utanför EU en längre tid.

Även om det totala flödet av människor från Baltikum inte avspeglas exakt i antalet beviljade viseringar vid respektive konsulat (en visering kan avse flera besök, resor behöver inte genomföras för att viseringar utfärdas etc.) ger visumstatistiken förmodligen en ganska god bild av hur folkströmmarna förändrats under 1990-talet. Det är inte möjligt att längre tillbaka i tiden följa antalet viseringar från de baltiska länderna enskilt eller separat eftersom sådana tidigare endast utfärdades centralt i Leningrad och Moskva.

Tabell 6. Beviljade visumansökningar till Sverige från Baltikum åren 1991–96.

I tabellen anges totalantalet berörda personer, vilka alltså beviljats visum, antalet visum beviljade av Statens Invandrarverk (SIV) och som rör vistelser för längre tid, samt antalet personer som beviljats visum inom ramen för gruppvisering (Ordinarie viseringsverksamhet vid konsulatet i Vilnius började först 1992. Långtidsviseringar via SIV redovisas separat från 1995).

	Tallin			Riga			Vilnius		
	Pers. tot.	SIV	Grupp	Pers. tot.	SIV	Grupp	Pers. tot.	SIV	Grupp
1991	33.105	0	15.873	20.994	220	6.779			
1992	34.523	342	14.885	15.173	232	4.029	7.564	69	4.427
1993	38.937	390	17.026	15.376	113	7.319	9.673	36	4.035
1994	42.963	270	14.014	17.203	212	7.736	15.273	91	4.380
1995	48.912		7.481	16.157		6.227	9.991		3.591
1996	48.026		5.466	22.268		6.807	13.849		3.706

Källa: UD

Ur tabellen kan man se att flödet fram till 1995 kontinuerligt har vuxit från Estland, sammanlagt med 50 %. Från Lettland har inte någon så markerad ökning skett, även om siffran för 1996 är något större än den för 1991. Även beträffande Litauen är det inte klart om det egentligen är fråga om en successiv ökning. Förmodligen är så fallet, men man kan inte alls se en så tydlig tendens som beträffande Estland. Relateras antalet viseringar till respektive lands invånartal finner man naturligtvis att det relativa resandet från Estland är mycket större än från Lettland med närmare dubbelt så många invånare. Det är ännu väsentligt mycket mindre från Litauen, med 2,5 gånger Estlands invånartal och där resandet för att vara på Estlands nivå skulle behöva ligga på ungefär 125.000 viseringar i stället för på endast knappa 14.000. Det faktum att Lettland under ett par år hade reguljär färjetrafik från Riga till Stockholm och Nynäshamn, men nu inte har det, avspeglar sig inte i någon högre grad i tabellen. Det är andra orsaker som ligger bakom resandet mellan Baltikum och Skandinavien, inte minst det nät av traditionella kontakter med varierande intensitet som beskrivits i denna PM. Det finns anledning att notera det minskande antalet gruppviseringar från olika håll, men i synnerhet från Estland. Den ökande proportionen enskilda resenärer avspeglar en större kunskap hos dessa och att enskilda initiativ blir allt vanligare i resandet.

Resorna mellan Baltikum och Sverige har många syften. Det kan röra sig om ren turism, om besök hos vänner och släktingar, om studier eller om någon form av arbete utanför den ordinarie arbetsmarknaden. Man är i Baltikum liksom på andra håll i Central- och Östeuropa vana att samhället omfattar en stor informell sektor. En sådan har mer eller mindre varit livsnödvändig under sovjettiden, när bristen på olika varor och tjänster var kronisk. Det är omöjligt att bestämma, i hur hög grad som personer på turistvisum från Baltikum har ägnat sig åt sådant informellt arbete i Sverige. Att det förekommer att personer, som reser på turistvisum eller från visumfria länder på annat håll i Central- och Östeuropa, arbetar illegalt i Sverige är helt uppenbart. När det gäller Baltikum har detta varit mindre tydligt. Det kan dels bero på att resandet i större omfattning är såpass nytt, jämfört med t.ex. Polen, dels på att många visa varit utställda endast för en kort tid. Från maj 1997 har visumvånget avskaffats mellan Sverige och Finland gentemot Estland och Litauen. Från hösten 1997 avskaffas också visumtvånget med Lettland.

Det är ännu för tidigt att avgöra om detta inneburit ett väsentligt ökat resande och i så fall om en sådan ökning är relaterad till informellt arbete. Det finns anledning att förmoda att så är fallet. Lönenivån i de baltiska länderna och den omfattande arbetslösheten gör det naturligtvis frestande att på kort tid tjäna in vad man annars behöver många månaders arbete för att generera. Det finns heller ingen anledning att förmoda att några skillnader härvidlag skulle komma att råda när det gäller Sverige och Baltikum mot vad som råder mellan Tyskland och Polen. Där är det informella arbetsutbytet omfattande, man antar att det vissa år på 1990-talet involverat ett par miljoner polacker.

Kriminaliteten har under hela 1990-talet varit omfattande i Baltikum. Mycket har rört sig om organiserad brottslighet med rötter i det sovjetiska repressions- och lägersystemet. Det har antagits att det i huvudsak varit fråga om ligor med rötter i olika OSS-stater, som funnit de baltiska länderna vara gynnsamma arbetsfält med en pågående snabb modernisering och goda möjligheter till olika former av illegala affärer, inte minst österut. Dåligt kontrollerade gränser har där gjort det möjligt att transportera stora mängder gods i bägge riktningar. Ätminstone under senare tid har rekryteringsbasen för den organiserade brottsligheten också kommit att inbegripa ursprungsbefolkningen i de baltiska länderna. Omfattande bilstölder är vanliga, särskilt intressanta har västeuropeiska lyxbilar blivit att stjäla, både i Västeuropa och i Baltikum. Handeln med metaller och skrot har i hög utsträckning haft relationer till den organiserade brottsligheten. Prostitution och narkotikahandel har traditionellt kontrollerats av sådana kretsar och har under 1990-talet

expanderat i takt bl.a. med att arbetslösheten och turismen vuxit. Antalet mord med relation till organiserad brottslighet är mycket stort i alla de baltiska staterna, så t.ex. mördas fler människor i Estland än i Sverige varje år trots att Estlands befolkning endast är en sjättedel av Sveriges. Under senare tid har det blivit alltmer tydligt att den organiserade brottsligheten från Baltikum fått ett ordentligt fotfäste i Finland. Det går även i Sverige att se tecken på en liknande utveckling. Det blir lättare att etablera sådan verksamhet i ett läge där det inte behövs visum för att ta sig in i landet, något som de närmaste årens utveckling torde komma att belysa med all önskvärd tydlighet. Någon större skillnad i detta hänseende bör däremot ett EU-inträde för de baltiska staterna inte innebära – den typ av rörlighet som behövs för illegal verksamhet har då redan etablerats.

Den svenska invandringspolitiken har i praktiken inneburit att det varit mycket svårt för människor från Baltikum att få arbetstillstånd under 1990-talet. Antalet uppehållstillstånd, som beviljats medborgare i de baltiska staterna efter självständigheten, är mycket litet och till allt övervägande del har dessa tillstånd motiverats av anhörigskäl och studier. Någon egentlig arbetskraftsrörlighet av formell karaktär har i praktiken inte förekommit.

Tabell 7. Antalet i Sverige folkbokförda medborgare i de baltiska staterna under 1990-talet.

	Estland	Lettland	Litauen
1991	20	1	9
1992	141	30	0
1993	216	72	0
1994	193		0
1995	173	81	71
1996	196	89	67

Siffrorna i tabell 7 belyser hur oerhört begränsad den mer permanenta rörligheten är mellan Baltikum och Sverige fram till idag. Anhöriginvandringen är störst från Estland och minst från Litauen, längre vistelser i landet i övrigt är motiverade av studieskäl. Många stipendiater, finansierade t.ex. med medel från Sverige, vistas här ett eller några år för studier. Man återvänder vanligen till respektive hemland när studierna fullföljts, antingen för att man ej får arbetstillstånd eller för att man drivs av en önskan att återuppbygga sitt land med hjälp av de nyförvärvade kunskaperna. Det är helt omöjligt att av dessa siffror utläsa någonting alls om hur rörligheten mellan Baltikum och Sverige kan

tänkas utvecklas i en situation där det är möjligt att fritt röra sig för arbete och studier mellan länderna. Det enda man kan säga med tanke på relationerna mellan antalet utfärdade visa och antalet folkbokförda i Sverige från de olika länderna, är att det sannolikt skulle bli en större ström av personer som vistas längre tid i Sverige och då både för arbete och studier. Man kan också med utgångspunkt i de bägge tabellerna förutsätta att rörligheten skulle bli högst från Estland, sett i relation till befolkningen. Det är möjligt att något studera hur flyttning från Central- och Östeuropa generellt har gestaltat sig under senare år, vad orsakerna till denna flyttning har varit, och att projicera sådan mer generell kunskap specifikt på Baltikum, med de förhållanden i åtanke som tidigare refererats till i promemorian.

3.7 Migration från Central- och Östeuropa till Västeuropa

Under hela sovjettiden har det skett en viss flyttning från Östeuropa åt väster. I princip var sådan flyttning inte tillåten. I realiteten räknar man med att t.ex. 5 % av Polens, Ungerns samt Tjeckiens och Slovakiens befolkningar har tagit sig västerut under perioden mellan 1948 och 1989 (Grecic 1993). Tre fjärdedelar av denna flyttning skedde till Västtyskland, liksom naturligtvis hela den omfattande flyttningen från Östtyskland. Det totala antalet flyttare från Öst har per år tidigare legat under 100.000. Från och med 1989 har emellertid antalet mycket snabbt ökat. Enbart under 1989 flyttade 1.3 miljoner människor västerut från Östeuropa (Kupiszewski 1996). En stor del av denna flyttning utgjordes av ett uppdämt behov – så flyttade 350.000 tyskar från Öst till Västtyskland detta år, och ett liknande antal från tidigare tyska områden i Polen och andra Central- och östeuropeiska länder. Flödet av tyskar från öst har för övrigt fortsatt under senare år. Etniska tyskar har ju enligt den tyska konstitutionen rätt att bosätta sig i Tyskland. Det har inneburit att stora grupper tyskar från tidigare Sovjet flyttat "hem" – ättlingar till de bosättare som under 17- och 1800-talen slog sig ned i Ukraina och runt Volga, men som till stor del kom att deporteras till Sibirien under Stalintiden. Sådan flyttning är speciell, liksom utflyttningen av judar från Central- och Östeuropa till Israel, och har åtminstone delvis etniska orsaker. Det visar sig också att denna typ av etnisk migration endast kommer att pågå under en kortare tid, etniska tyskar från Polen kom i stora skaror under det sena 1980-talet men redan några år in på 90-talet hade den årliga flyttningen minskat till en obetyd-

lighet därifrån. På samma sätt kan man förvänta sig att invandringen av tyskar från Ryssland, vilken kommit igång senare, ganska snart stagnerar och avtar, inte minst som man från tysk sida med olika projekt sökt bromsa den. Nivån på den öst-västliga flyttningen har under 90-talet legat på något under en miljon personer per år. Flyttningen har dominerats av människor från de tidigare sovjetkontrollerade centraleuropeiska länderna medan flyttningen från Ryssland och f.d Sovjet inte varit så omfattande ännu – med undantag för de nämnda tyskättlingarna.

Mer generella faktorer som antas påverka viljan att flytta västerut är givetvis den skillnad i ekonomiskt och socialt västånd mellan Öst och Väst, som blivit tydlig för alla under det senaste decenniet, den höga arbetslösheten i Öst, samt etnisk och religiös diskriminering som förekommer på vissa håll (Grecic 1993). En faktor som också kan påverka flyttningsviljan är de svåra ekologiska förhållanden som sovjetsystemets rovdrift med miljön gett upphov till på många håll i Central- och Östeuropa (Malmberg 1997). Det har tidigare antagits att många östeuropeiska länder kommer att ha en relativ kraftig befolkningstillväxt, medan befolkningen i väst i stort sett har slutat att växa. Detta skulle komma att ytterligare öka intresset för migration från öst, där strukturella förändringar leder till ökande arbetslöshet, samtidigt som stora ungdomskullar går ut på arbetsmarknaden. I realiteten förefaller befolkningstillväxten i öst att ha stagnerat redan nu och flyttningspotentialen kommer därför att bli lägre än väntat.

De faktorer som antages locka hos mottagarländerna är på motsvarande sätt den högre levnadstandarden, de i förhållande till Öst mycket höga lönerna och önskan om ett liv med bättre standard än i hemlandet. Chansen att få arbetstillstånd, alternativt de goda möjligheterna att få arbete inom den informella sektorn av de västeuropeiska arbetsmarknaderna har också lockat. Det finns mycket goda möjligheter till sådant, med västeuropeisk standard, lågbetalt arbete. Med central- och östeuropeiskt mått är emellertid betalningen god för informellt arbete inom t.ex. jordbruket eller hushållssidan. En tremånadersperiod med arbete i Tyskland kan innebära åtminstone ett års försörjning för en arbetslös polack.

De rörligaste personerna är de unga, de som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden eller skaffat sig familj. Östinvandringen till väst är till stor del också en ungdomsinvandring och en invandring av kvalificerad arbetskraft. Genom att spännvidden i löner är mindre i Öst är det denna kategori som har mest att vinna på att flytta. Det är också de unga som i högre utsträckning kan främmande språk och därmed lättare kan smälta in i ett västeuropeiskt samhälle. Samtidigt är det naturligtvis dessa personer, som bäst skulle behövas för att bygga upp hemlandets

ekonomi, som utgör framtidens humankapital och som också utgör den reproduktiva delen av befolkningen.

I varje diskussion om invandring till Västeuropa från Öst talas det om svårigheterna att beräkna den potentiella migrationen på litet längre sikt. Olika oförutsedda händelser gör att en helt annan utveckling uppstår. Ett exempel på detta är kriget i f.d. Jugoslavien, vilket på kort tid förändrade flyttnings- och flyktingsituationen i Europa. Om enbart ekonomiska förhållanden finge styra folkförflyttningen kan man förmoda att mycket stora delar av Östeuropas befolkning efter hand skulle flytta västerut. I så fall skulle det bli fråga om ett mångmiljonflöde på ganska kort tid. Det är ju lyckligtvis inte så att enbart ekonomiska faktorer styr flyttningen. Hittills har både återhållande faktorer på hemmaplan, likaväl som olika former av begränsningar i mottagarländerna, reducerat den potentiella migrationen högst väsentligt till ett mer begränsat verkligt flöde. Flödet har ändå ansetts vara ett problem, framför allt i Tyskland, som kommit att ta emot majoriteten.

Ett försök att minska den permanenta flyttningen västerut har gjorts genom att olika avtal om tillfälliga arbetstillstånd har träffats mellan Tyskland och olika länder i Central- och Östeuropa. Sådana kan antingen gälla säsongarbete eller andra tidsbegränsade verksamheter, som att företag i Central- och Östeuropa på kontrakt kan tillåtas sända anställda att utföra arbete i Tyskland. De största kvoterna i dessa sammanhang har tilldelats Polen, där dels befolkningen varit mest rörlig, dels är den största i Tysklands närområde. Polens kvot var för ett par år sedan ungefär 30 000, när det gäller den senare typen av tidsbegränsat arbete medan Ungerns var närmare 15 000 och Rumäniens drygt 6 000. Totalt för säsongarbete har man *tillåtit* ungefär 200 000 personer per år att arbeta i Tyskland. De verkliga talen är däremot okända. Ett mindre program för yrkesutbildning för central- och östeuropeisk yngre arbetskraft har omfattat ungefär 5 000 personer per år. Liknande program har tillskapats för andra EU-länder, så har t.ex. Frankrike ett avtal om säsongarbete med Polen som omfattat något under 10.000 arbetare per år (Kupiszewski 1996).

Det är tydligt att migration från Öst till Väst ses som något oundvikligt, så länge som skillnaderna i levnadsstandard kvarstår eller t.o.m. ökar. Det är endast möjligt att något bromsa den med sådana program som genomförts i Tyskland. Den migration, som utlöses av miljöproblem eller etniska konflikter, låter sig naturligtvis inte påverkas av några säsongarbetsavtal. Det omöjliga i sammanhanget är att söka förutsäga i vilken skala som flyttning kan komma att äga rum, under olika premisser. Hur många är beredda att flytta för att eventuellt få det bättre? Skiljer sig flyttningsviljan mellan olika t.ex. etniska, sociala eller

regionala grupper? Det har gjorts grova skattningar av den potentiella flyttningen västerut, baserade på liknande företeelser i Amerika, där flödet av folk norrut från Syd- och Mellanamerika vuxit sig allt starkare. Om man lägger till de etniska problemen liksom miljökonsekvenserna av sovjetsystemet kan man enligt dessa mycket grova beräkningar kalkylera med att under de närmaste 15 åren *minst* 3 % av Central- och Östeuropas befolkning kommer att vilja flytta västerut (Layard et.al. 1994). Denna siffra stämmer ganska väl med den flyttningsvilja som uppgavs i ett par undersökningar i Lettland och Litauen för några år sedan. Ungefär 3 % av de intervjuade kunde tänka sig att flytta utomlands för att förbättra sin situation (Aasland 1996, Knudsen 1996). Detta gällde under förutsättning av de nuvarande förhållandena. Med en förbättrad ekonomisk utveckling kan naturligtvis flyttningsviljan minska. Samtidigt blir det vid ett EU-inträde lättare att flytta, vilket kan minska skillnaden mellan potentiella och verkliga flyttare – fler kommer att flytta. I den lettiska undersökningen visade sig den ryska minoriteten vara mer benägen att flytta än majoritetsbefolkningen – letterna (Aasland 1996). Detta kan mycket väl vara ett generellt drag i den central- och östeuropeiska utvecklingen. I de länder i f.d. Sovjet där den ryska minoriteten av en eller annan anledning är mindre väl integrerad i samhället, kan man vänta sig en större rörlighet än hos ursprungsbefolkningen (Fassmann 1997). I den mån den ryska befolkningen är medborgare i respektive land, står också därigenom EU öppet för denna grupp. Så länge den ekonomiska situationen i Ryssland är sämre än i t.ex. Baltikum, bostadsförhållandena ytterst besvärande och arbetslösheten omfattande och växande, i takt med att stora statliga företag säljs ut och anpassas till marknadsproduktion, kan inte etniska ryssar förväntas flytta österut i någon högre utsträckning.

När det gäller informell verksamhet i samband med "turistresor" har det antagits att ungefär 40 % av resorna från Öst till Väst på något sätt är relaterade till arbete under kortare tid inom den informella sektorn (Öberg & Boubnova 1993). Detta har säkert framför allt gällt i CentralEuropa, medan omfånget av informellt arbete från Baltikum ännu inte nått sådana nivåer, att tiotusentals balter varje år genom någon tids lågavlönat arbete i Sverige söker förstärka den personliga ekonomin. Det är dock fullt möjligt med en sådan utveckling när resemöjligheterna förbättras och visumkraven fallit bort.

3.8 Framtida rörlighet Baltikum–Sverige

På samma sätt som samhällsforskare funnit det mer eller mindre omöjligt att prognosticera framtida flyttning från Öst till Väst, möter man omfattande problem när det gäller att beräkna rörligheten mellan Baltikum och EU, inte minst Sverige och Finland. Att någon mer omfattande rörlighet skulle uppstå i riktning *österut* från Skandinavien förefaller ytterst osannolikt. Det möter inga större hinder att etablera sig i Baltikum redan idag, utan att detta har lett till någon större överflyttning. Det trots att de verkligt stora och snabba vinsterna vid en företagsetablering förmodligen kan göras under det fåtal år som följt på upplösningen av sovjetekonomin. De EU-ägda företag som etableras, får i hög utsträckning inhemsk ledning. När det gäller svenska företag är tendensen uppenbar – Baltikum anses så näraliggande att man med hjälp av lokal ledning anser sig kunna kontrollera verksamheten från hemlandet. Till skillnad från hur det var under mellankrigsperioden kommer inte några större svenska eller skandinaviska kolonier av företagsverksamma att etableras i Tallinn eller Riga. Ett mindre antal svenska företagare och affärsmän har redan etablerat sig på andra sidan Östersjön. Att ett EU-inträde för de baltiska staterna i någon mer väsentlig grad skulle förändra denna situation förfaller osannolikt.

Den lilla flyttning i övrigt som förekommer är huvudsakligen betingad av biståndsskäl. Lärare vid universitet och högskolor, rådgivare vid olika verksamheter är vad man kan förvänta sig även i fortsättningen och kanske i än högre grad vid ett baltiskt EU-inträde. Inte annat än i rena undantagsfall kommer det att ske någon flyttning till lönearbete i Baltikum. Härtill kommer förhållandena under många år ännu att vara alltför osäkra och otillfredsställande för personer med bakgrund i Skandinavien.

När det gäller flyttning från Baltikum mot EU har det redan anförts att levnadsstandarden, arbetslösheten, den sociala tryggheten, miljöförhållandena på många håll, de etniska förhållandena samt den ojämnt fördelade privatiseringen av egendom som pågår kan medverka till att baltiska invånare kommer att flytta västerut. Det skulle ske på samma sätt som bland invånarna i många andra östeuropiska länder under det senaste decenniet. Vad som i Baltikum talar emot flyttning på så höga nivåer som längre söderut är ett antal faktorer som här skall gås igenom:

1. Folkökningen är minimal, ja rentav negativ. Något befolkningstryck kan inte förutses inom överskådlig tid i Baltikum. Ungdomen som lokalt anses opåverkad av sovjetsamhället, har den bästa arbetsmarknadssituationen, samtidigt som den är mest rörlig.
2. Privatiseringsprocessen ger många invånare fast egendom eller möjlighet att förvärva fast egendom, i många fall den egendom som familjen ägde före sovjetockupationen. Detta binder ursprungsbefolkningen hårdare till hemlandet.
3. Även om miljöförhållandena i Baltikum inte är bra är de allmänt sett bättre än på många andra håll i Östeuropa – med undantag för de radioaktiva problemen i Sillamäe och Ignalina, vilka även på östeuropeisk nivå kan betecknas som allvarliga. Det är bara Nordostestland som kan jämföras med ekologiska katastrofområden på andra håll.
4. Den höga tillväxt som äger rum idag i Baltikum, snabbast i Estland, än så länge något långsammare i Lettland och Litauen, gör det uppenbart för många att möjligheterna att kunna försörja sig på en anständig nivå i framtiden finns också inom respektive land. Det kan komma att göra tröskeln för flyttning betydligt högre än i andra öst- och centraleuropeiska länder där den ekonomiska utvecklingen inte är lika gynnsam.

För en viss utflyttning talar framför allt att det är vissa grupper som drabbas hårdare än andra av den omvandling som äger rum. Det gäller de stora grupper slaver, som invandrat under sovjettiden. De har i hög grad varit sysselsatta inom den storskaliga industri, som nu undergår privatisering och anpassning till marknadsproduktion med fullständig rekonstruktion som den vanligaste metoden. I åtskilliga fall har också sådan industri lagts ned helt, eftersom den bedömts ha långtgående miljöeffekter eller inte besitta några möjligheter att rekonstrueras. De slaviska befolkningarna kommer inte i åtnjutande av någon reprivatiserad egendom eftersom de inte bott i respektive land före sovjettiden. De kan knappast återvända till hemländerna utan att få en ännu sämre situation. Samtidigt känner de sig i många fall inte rotade i Baltikum. Deras rörlighet inom sovjetsystemet har ofta varit mycket hög (Aasland 1996, Fassmann 1996).

Det finns därför anledning förmoda att slaviska medborgare i de baltiska länderna, i högre utsträckning än ursprungsbefolkningen, kan komma att söka sig till andra EU-länder. Samtidigt är dessa människor inte delaktiga i den östersjötradition som beskrivits tidigare i flera sammanhang i denna promemoria. Deras rörlighet inom EU kan därför väntas vara mer inriktad på de områden, som för tillfället undergår den mest gynnsamma utvecklingen, och mindre på traditionellt närstående

länder. En mindre undersökning av flyttningsviljan i Lettland för ett par år sedan visar just på den högre benägenheten att flytta hos de slaviska befolkningarna, medan Skandinavien som flyttningsmål ägnades obetydligt intresse (Aasland 1996). Också andra forskare pekar på den ryska diasporagruppen som en potentiellt högrörlig kategori i dagens postsovjetiska Östeuropa och att intresset mycket väl kan vändas västerut (Fassmann 1996, Vishnevsky & Zayonchkovskaya 1994). Det finns ingen anledning att förmoda att rörligheten över åldrarna skiljer sig mellan de baltiska ursprungsbefolkningarna och de slaviska inflyttarna. Även bland de senare torde det vara fråga om yngre flyttare med en högre grad av rörlighet i olika avseenden.

Om man då ser till vilka grupper som kan tänkas utnyttja den fria rörligheten inom EU, är det alltså med största sannolikhet fråga om yngre personer och då förmodligen sådana som har en viss utbildningsnivå. Den kan möjliggöra ett inträde på den ordinarie arbetsmarknaden i t.ex. Sverige. Det omfattande intresset för att studera det svenska språket i alla de tre baltiska länderna, men i synnerhet i Estland, är i sammanhanget av mindre betydelse. De svenskakunniga är i ett större sammanhang relativt få och kan dessutom i allmänhet lätt få arbete i snabbväxande företag med svenska ägare eller svenska kontakter och med en lönenivå som snabbt närmar sig Sveriges. På den svenska arbetsmarknaden är det idag svårare att ta sig in utan några kunskaper i landets språk än vad det var för finska eller sydeuropeiska arbetsinvandrare till Sverige för tre–fyra decennier sedan. En tids arbete inom den informella sektorn kan härvidlag komma att förbättra möjligheterna avsevärt genom att utveckla språkfärdigheten.

Det är alltså rimligt att anta att en viss flyttning kommer att ske av skäl som är relaterade till levnadsstandard och arbetsmarknad men att en sådan kan följa på en eller flera perioder av informellt arbete. Det kommer att finnas goda möjligheter till sådant informellt, lågavlönat arbete inom hela EU. Detta kommer, med tanke på det omfattande intresse av sådant som redan visats från Öst- och Centraleuropa, utan tvekan att utvecklas vid en anslutning till europasamarbetet. När det gäller Baltikum kan man anta att åtminstone en del av detta intresse kommer att vända sig mot Sverige och Finland, dels på grund av de traditionella förbindelserna, dels på grund av att konkurrensen inom denna sektor lär vara mindre än i mer centrala delar av EU. Finland, vars majoritetsspråk finskan är nära besläktad med estniskan, har redan långt mer etablerade arbetskontakter av informell art med Estland än vad Sverige har. Det är därför troligt att anta att det i första hand blir fråga om att från Estland utveckla mer omfattande sådana kontakter med Sverige, i synnerhet för den slaviska minoritetsbefolkningen. Den

gagnas inte av att kunna något finsk-ugriskt språk, och har en i flera avseenden mer pressad situation än majoritetsbefolkningen.

De andra baltiska länderna har, som flera gånger påpekats, traditionellt haft svagare kontakter med Norden än Estland. Trots detta förekommer ett ganska omfattande resande från både Lettland och Litauen till Norden. I dessa fall, där inte finsk-ugriska språkkunskaper kan utnyttjas, är intresset för Finland mindre och i stället det för kontinenten större. Den hårda konkurrensen om informella arbeten på kontinenten, som efterhand kommer att uppstå, torde dock medföra att man i Sverige kan räkna med en viss "arbetsturism" även från dessa länder, och då i första hand från Lettland. Det exakta omfånget av sådan turism är naturligtvis helt omöjligt att skatta, både till sin tidsmässiga utsträckning och till antalet inblandade. Detta inte minst eftersom vi ännu inte vet i vad mån turismen ökar genom den efter hand genomförda visumfriheten. Om vi som utgångspunkt använder den mycket förenklade proportionen att 40 % av turisterna kan komma att vara inblandade i någon form av informellt arbete (Öberg & Boubnova 1993), rör det sig om 20 000 personer från Estland och drygt 10.000 tillsammans från Lettland och Litauen. Med avskaffat visumtvång kan antalet växa, även om inte resandet kan förväntas ta de proportioner som trafiken mellan Helsingfors och Tallinn har.

När det gäller egentlig arbetskraftinvandring och yrkesarbete inom den öppna arbetsmarknaden, kommer denna att vara direkt avhängig av möjligheterna till arbete inom EU. Med hög arbetslöshet inom stora områden av arbetsmarknaden är det osannolikt att balter kan konkurrera om platser i någon större utsträckning. Blir däremot arbetsmarknadsläget ett annat, är det sannolikt att yngre, välutbildade och språkkunniga personer från alla tre baltiska staterna kan komma att söka sig till de nordiska länderna. Det kommer naturligtvis inte att röra sig om några särskilt stora tal, även om de stora skillnaderna i levnadsstandard skulle bestå. Invånartalen är såpass begränsade. Om 10 % av de högrörliga invånarna mellan 20 och 39 år från Estland skulle söka sig ut, innebär detta ungefär 25 000 personer totalt. För Lettlands del är motsvarande siffra drygt 40 000 och för Litauens ungefär 60 000. Om detta, som i det tidigare anförda exemplet skulle ske under en femtonårsperiod skulle det totalt innebära en utflyttning från Estland om drygt 40 000 personer, för Lettlands del om mellan 60 och 70 000 personer och för Litauens del om ungefär 100 000. Det innebär att vi, i detta fullständigt hypotetiska räknexempel, närmar oss en utvandring på 3 %. Det är möjligen för högt, och helt avhängigt av den ekonomiska utvecklingen i hemländerna i relation till EU:s och de satsningar på regional utveckling som kan föregå ett inträde i unionen. För Sveriges del

kan det i detta maximumfall bli fråga om en större del av den estniska utvandringen, medan den lettiska och litauiska blir mindre. Likaledes kan man förvänta sig att invandrare tillhöriga den slaviska minoriteten i åtminstone Estland och Lettland kommer att vara överrepresenterade.

Litteratur:

Aasland, A (1996) *Latvia: The Impact of the Transition*. Forskningsstiftelsen Fafo, Oslo.

Abrahams, R (ed)(1996): *After socialism*. Berghahn Books, Oxford.

Abrahams, R & Kahk, J. (1994): *Barons and Farmers. Continuity and Transformation in Rural Estonia 1816–1994*. Europaprogrammet, Humanistiska fakulteten, Göteborgs Universitet.

Aman, V (1961): *En bok om Estlands svenskar I*. Stockholm.

de Blij, H (1996): *Regional geography*. London, Wiley.

Blumfeldt, E (1961) *Estlandssvenskarnas historia. En bok om Estlands svenskar I*, Sthlm.

Castles, S & Miller, M.J (1993): *The Age of Migration*. Macmillan, London.

Dreifelds, J (1996): *Latvia in Transition*. Cambridge University Press, Cambridge.

Eriksson, L.G (ed)(1983) *De första båtflyktingarna*. SIV Pocket, Norrköping.

Estland, *Landöversikt 1995*, Utrikesdepartementet.

Estniska privatiseringskommissionen: *Årsredovisningar 1993–96*.

Fassmann, H (1997): *Unemployment in East-central Europe and its Consequences for East-West Migration*. I Blotevogel & Fielding: *People, Jobs and Mobility in the New Europe*. Wiley, Chichester

Gerner, K (1993): *Gränlandet Ukarina*. Ymer.

Grecic, V: *Mass migration from Eastern Europe: a challenge to the West*. I King, R (ed) (1993): *The New Geography of European Migrations*. Belhaven Press, London.

Grøgaard, J,B (1996): Estonia in the Grip of Change. Forskningsstiftelsen Fafo , Oslo.

Jaffe, A.J, Turner, B & Victorin, A (1996): Property Rights and Privatisation in the Baltic Countries. Köpenhamn.

Jansson, I (1994): Skandinavien, Baltikum och Rus under vikingatiden. I Tönnesson, K (ed): Det 22 nordiska historikermötet. Oslo.

Johansen, P (1951): Nordische Mission, Revals Gründung und die Schwedensiedlung in Estland. Vitterhetsakademien, Stockholm.

Kivistik, V & Jullinen, V (1990): About the possibilities for development of family farms in the Estonian SSR. I Family farming possibilities. Helsingfors, Agricultural Economics Research Institute, Research Publications no.61.

Knudsen, K (1996) Lithuania in a Period of Transition. Forskningsstiftelsen Fafo, Oslo.

Kupiszewski, M (1996): Extra-Union Migration: The East-West Perspective.

I Rees et.al : Population Migration in the European Union. Wiley, Chichester.

Köll, A.M. (1994) : Peasants on the World Market. Studia Baltica Stockholmiensa 14.

Layard et al, (1994): Invandringen från Öst. SNS förlag, Sthlm.

Malmberg, G (1997): Time and Space in International Migration.

I Hammar, T (ed): International Migration, Immobility and Development. Berg, Oxford.

Misiunas, R & Taagepera, R (1993): The Baltic States. Years of Dependence 1940–1990. Hurst, London.

National Report of Estonia to UNCED 1992. Tallinn.

National Report of Latvia to UNCED. 1992, Riga.

Nørgaard, O (1996): *The Baltic States after Independence*. Elgar, Cheltenham.

von Pistohlkors, G (1994): *Deutsche Geschichte im Osten Europas: IV: Baltische Länder*. Siedler, Berlin.

Plakans, A. (1995): *The Latvians*. Hoover Institution Press, Stanford.

Raukas, A (1996): *Estonian environment*. Tallinn.

Rauch, G von (1987): *The Baltic States. Years of Independence 1917–1940*. Hurst, London.

Raun, T. (1991): *Estonia and the Estonians*. Hoover Institution Press, Stanford.

Sandström, P (1991): *Baltiskt dilemma*. SNS förlag, Sthlm.

Roose, A (1991) *Estonia built on oil shale*. Virumaa Fondi Toimetised 6. Jõhvi.

Taagepera, R (1993): *Estonia. Return to Independence*. Westview Press, Boulder.

Vardys, V.S & Sedaitis, J.B (1997): *Lithuania. The Rebel Nation*. Westview Press, Boulder.

Öberg, S & Boubnova, H (1993): *Ethnicity, nationality and migration potentials in Eastern Europe*. I King, R (ed): *Mass Migration in Europe*, Belhaven Press, London.

Opinionsbildning och EU:s medlemskap

Lena Järpsten

4 Opinionsbildning och EUs medlemskap

En rad Central- och Östeuropeiska länder står på kö för ett medlemskap i den Europeiska Unionen. Dessa länder skiljer sig, både historiskt, ekonomiskt och politiskt avsevärt från de övriga medlemmarna i EU. Knappt ett decennium har förflutit sedan muren i Berlin föll vilket tillika innebar att de kommunistiska regimerna rasade. I det ideologiska vakuum som uppstod, vändes blickarna västerut och med hjälp av internationellt stöd upprättades marknadsekonomi. Det unika med länderna i det forna östblocket är att de konfronterats med uppgiften att införa *både* marknadsekonomi och demokrati samtidigt.

På den internationella arenan har integreringen av de forna öststaterna i den gemensamma marknaden, haft hög politisk prioritet. Ett antal associationsavtal har upprättats för att underlätta övergången till marknadsekonomi för länderna i öst. Ett politiskt mål är att förbättra förutsättningarna för politisk stabilitet i området, och i den politiska retoriken har en utvidgning av EU österut, stått högt upp på den politiska agendan.

I transitionsprocessen, som är benämningen på det intervall som uppstår mellan två politiska regimer³² från ett kommunistiskt samhälle, har det ibland påpekats att det skett bakslag. Ett sådant exempel är att kommunisterna har fått ett ökat stöd bl.a. i Polen och Litauen. Det är dock av betydelse att skilja på begreppen regim och regering. Det senare är personerna i den ledande positionen som kan bytas ut exempelvis genom allmänna val inom ramen för en regim. En regim däremot "avser de normer och principer som råder i relationen mellan de styrande och de styrda".³³ Att få en av kommunister styrd regering utan att regimen hotas, är således ett uttryck för att demokrati håller på att konsolideras. I Kommissionens bedömning av kandidatländerna Polen, Estland, Lettland och Litauen, heter det att samtliga länders politiska

³² O'Donnell & Scmitter 1986:5f

³³ Szente Statsvetenskaplig tidskrift 1996 No 2:179

institutioner fungerar tillfredsställande. Likaså är omdömena enhetliga när det gäller de allmänna val som hållits. Dessa har genomförts oklanderligt.³⁴

Utifrån kandidatländernas perspektiv, har intresset av ett medlemskap i unionen visat sig vara stort. Att framhäva behovet av ökat internationellt samarbete och stöd, har betraktats som viktigt, både inom ramen för EU och NATO. Ett eventuellt medlemskap har ett ekonomiskt och politiskt värde, men det har även ett symboliskt. Symboliskt så till vida att många kandidatländer känner sig som en del av den västerländska civilisationen och att ett medlemskap i EU definitivt skulle innebära att den kommunistiska eran var slut. Man var en del av väst.³⁵ Symbolpolitik kan vara mycket viktig för att skapa en identitetskänsla.³⁶

I motsats till den politiska retoriken på den internationella arenan, har den inhemska artikuleringen av EU-frågan i kandidatländerna varit begränsad. Ett klassiskt problem inom politiken är elitors beslutsfattande utan folklig förankring och i kandidatländerna har frågan om ett medlemskap inte artikulerats.³⁷ Här blottas klara brister i demokratin.

Även om det yttre ramverket för en demokrati ligger fast är det civila samhället fortfarande svagt utvecklat. Institutioner som kan bära upp demokratin och dess idéer, är fortfarande sköra. Mot denna bakgrund, att demokratin just börjat att konsolideras, är det vanskligt att bedöma vilket folkligt stöd ett EU-medlemskap har i kandidatländerna. Endast ett fåtal opinionsundersökningar har genomförts och föreliggande papper kommer att presentera dessa. Ambitionen är att problematisera folkopinion generellt i förhållande till det unga demokratiska ramverket.

Den övergripande frågeställningen kretsar kring en diskussion om hur opinionsundersökningar värderas i förhållandevis outvecklade demokratier.

4.1 Avgränsningar

Estland, Lettland, Litauen och Polen är föremål för närmare diskussion. Dessa länder har valts eftersom de dels har vissa historiska berörings-

³⁴ Commission's opinion on Poland's, Estonia's, Latvia's and Lithuania's Application for Membership of the European Union

³⁵ Pehe "EU:s utvidgning - ett historiskt tillfälle för Europa" 1997:28

³⁶ Lundquist 1993:160

³⁷ Pehe "EU:s utvidgning - ett historiskt tillfälle för Europa" 1997:31

punkter med Sverige, dels för att de geografiskt är mest närbelägna. Dessutom är uppdraget att fokusera på Baltikum och Polen som helhet. Inga analyser av de enskilda länderna kommer att erbjudas.

4.2 Eurobarometer

Eurobarometer sammanställer, på uppdrag av Kommissionen, kontinuerligt opinionsundersökningar vid ett flertal tillfällen per år. Barometern har funnits sedan 1973. 1990 introducerades även en Eurobarometer för Central- och Östeuropa.

1996 års barometer är mer omfattande än tidigare och baseras på över 20 000 intervjuer som genomförts i Central- och Östeuropa. Barometern berör politik, information, värderingar och attityder gentemot den omvärld som är gemensam för dessa länder. Med omvärlden avses i detta fall EU och dess förhållande till övriga stater.

Eurobarometer utgör en unik källa om levnadsvillkor och attityder i Östeuropa. Skälen därtill, är att den bygger på idén om att söka information inom ett vidare område för att vaska fram den allmänna opinionen. I barometern görs försök att kartlägga informella beteenden genom att ställa frågor om vardagliga företeelser. I den officiella statistiken saknas ofta informella ekonomiska beteenden vilket leder till slutsatsen att man utifrån västerländska normer, lever under extremt hårda ekonomiska förhållanden i öst. I barometern är ambitionen att få fram information om hur människor verkligen hanterar sin ekonomiska situation.³⁸

4.2.1 Ekonomi

Den ekonomiska utvecklingen i Baltikum och Polen är positiv. Likaså uppger 26 % i Estland att deras hushåll fått det bättre ekonomiskt det senaste året. I Polen är motsvarande siffra 21 % och i Litauen 13 %. I Lettland finns en motsatt trend där 53 % uppger att de har en pessimistisk syn på utvecklingen för deras hushåll det senaste året.³⁹

Den ekonomiska utvecklingen i de olika kandidatländerna bedöms på det hela taget i agenda 2000. I Polen har inflationen dämpats, till-

³⁸ Rose R & Haerpher C "New democracies Barometer" 1994:10

³⁹ Eurobarometer 1996:10

växten har ökat sedan 1992 och budgetunderskottet ligger under 3 % av GDP.⁴⁰

Direktinvesteringarna i de baltiska staterna fördelar sig enligt följande: Estland erhöll 682 miljoner USD, Lettland 511 USD och Litauen 352 USD under 1995. Den största delen av investeringarna kommer från EU-länder i norra Europa samt från USA och Ryssland.⁴¹ Både import och export i de baltiska staterna var större i förhållande till handeln med OSS-länderna med undantag för Litauen. Litauen hade 1996, en större export till OSS-länderna, 45 % att jämföra med exporten till EU, 33 %.⁴²

4.2.2 Opinion om EU

Opinionen till förmån för EU har stärkts i en del av kandidatländerna. I Polen uppger 46 % att de ser EU som en framtida samarbetspartner, i Estland är siffran 42 %. I de övriga baltiska staterna finns en nedåtgående trend där stödet för EU har minskat. 27 % i Lettland uttalar sig för samarbete med EU, i Litauen 25 %. USA och Ryssland har uppgivits som andra samarbetspartners och det starkaste stödet för en framtid av mer samarbete med Ryssland, återfinns i Lettland med 31 %. Stödet för ryskt samarbete har ökat i Lettland de senaste två åren. I princip är detta oförändrat i Estland (18 %) och i Litauen (14 %).⁴³

På det hela taget, är stödet för EU som framtidens samarbetspartner störst. Detta gäller i samtliga kandidatländer (för samarbete med EU 40 %, USA 17 % och 13 % för Ryssland).⁴⁴

4.2.3 Synen på EU

I de flesta kandidatländerna har synen på EU förbättrats avsevärt. 1996 ansåg nästan hälften (49 %) att EU:s strävanden och verksamhet innebär något positivt. 23 % ställer sig neutrala till EU och 6 % är negativt inställda till EU:s verksamhet. Den positiva inställningen till EU är mer

⁴⁰ "Agenda 2000 - Summary and conclusions of the opinions of Commission concerning the Applications for Membership to the European Union presented by the candidates Countries"

⁴¹ Lauristin, Vihalemm, Rosengren & Weibull 1997:143

⁴² a.a:140

⁴³ Eurobarometer 1996:21

⁴⁴ Samtligt underlag är hämtat från Eurobarometer 1996 om ej annat anges

markant inom vissa grupper. Bland beslutsfattare och opinionsbildare uppger 80 % att deras syn på EU generellt är positiv, 14 % anser sig neutrala och 3 % är negativa.

Polen är ett av de länder där opinionen för EU är störst (58 %). De senaste tre åren har präglats av en uppgående trend i Polen. I motsats till Polen har opinionen för EU försvagats i Lettland (26 % en minskning med 9 procentenheter) och Estland (24 % som är en minskning med 6 enheter).

Opinionen i baltstaterna uppvisar en trend som skiljer sig från den i övriga kandidatländer. Den positiva opinionen har försvagats och andelen negativa har ökat något. I gruppen "beslutsfattare och opinionsbildare" finns en mer positiv syn på EU än bland befolkningen i övrigt. I Estland och Lettland är dock även denna grupps positiva inställning till EU, betydligt lägre än i de andra kandidatländerna. I Polen är 88 % ur motsvarande grupp generellt positiva till EU.

4.2.4 Olika grupper

Stödet för EU varierar beroende vilken grupp som tillfrågas. Störst opinion för EU återfinns bland parlamentariker i samtliga kandidatländer. 89 % av dem har en positiv inställning till EU. Representanter för oberoende organisationer uppger att 88 % är positiva, akademiker 85 %, representanter för olika partier 83 %, kommunalpolitiker 78 %, journalister 77 % och bland regeringsmedlemmar 74 %.

4.2.5 Information om EU

Vilka informationskällor används för att få mer kunskap om EU? I samtliga kandidatländer erhålls en övervägande del av informationen om EU genom inhemsk TV. 86 % av invånarna i kandidatstaterna uppger inhemsk TV som den primära informationskällan, siffran gäller inte de baltiska länderna. I Baltikum är siffran något lägre, 70 %.

Den inhemska pressen spelar också en betydande roll. I baltstaterna får 61 % sin information om EU från nationella tidningar. I de övriga kandidatländerna får 64 % av medborgarna information från denna källa. För nationell radio är siffrorna 54 % för Baltikum respektive 53 % för övriga länder.

Tidskrifter utgör också en viktig informationskälla. I Polen hämtar 36 % sin information om EU från tidskrifter, 27 % i Estland och 20 % i Litauen. Rysk TV som källa har visat sig vara mer betydelsefull än rys-

ka tidningar. Ryska tidskrifter förekommer nästan inte som underlag för information om EU.

Information från västerländska källor är näst intill obefintlig. I vissa länder spelar västerländsk TV en förhållandevis liten roll; i Polen och de baltiska staterna omnämns västerländsk TV inte alls som en källa till information. Västerländska tidskrifter läses av 2 % som erhåller information om EU genom dem.

55 % i samtliga länder stödjer ett förslag om att upprätta nationella informationscentrum, 2 % är emot förslaget och 3 % anser sig vara likgiltiga. Stödet är dock minst i Lettland (47 % för, 43 % är likgiltiga) och i Litauen (30 % stödjer, 38 % är likgiltiga). I tidigare undersökningar har det också framgått att inställningen till EU är mest negativ i dessa länder. Likaså är kunskapen om unionen minst i Lettland och Litauen.

4.2.6 Vilken information vill man ha i kandidatländerna?

Information om levnadsförhållanden och arbetsmarknad är det man primärt vill veta mer om (63 %). I andra hand, önskas mer kunskap om mänskliga rättigheter (52 %). Vidare vill man ha mer kunskap om miljöfrågor (42 %), bilaterala relationer mellan hemlandet och EU, främst beträffande jordbruk och fiske (37 %). Andra bilaterala frågor som intresserar är affärsverksamhet, teknologi och industri (35 %). Handel med EU är också ett angeläget ämne (35 %) samt ekonomiska och monetära spørsmål (33 %).

En mindre andel säger sig vara intresserade av gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Intresset för media och kultur finns, men är relativt sett litet. Detsamma gäller för forskning och utveckling samt för den gemensamma marknaden. 25 % uppger att de är intresserade av att få mer kunskap om EU:s biståndsprogram Phare.

Det finns återigen en tydlig trend bland beslutsfattare och opinionsbildare mot ett större intresse för EU och dess verksamhet. I fokus för deras intresse finns ungefär motsvarande ämnesområden med undantag för att de procentuella värdena är högre inom dessa grupper. Relativt sett finns dock ett mindre intresse för transport-, energi-, fiske- och jordbruksfrågor inom gruppen. Generellt är intresset mer inriktat mot den politiska processen som sådan.

På frågan om hur viktigt det bedöms att få information om andra länder anser 80 % i Estland att det är "väldigt viktigt" att få information om Ryssland (1994). I Lettland var motsvarande siffra 76 % och i Li-

tauen 84 %. Det ansågs också som väldigt viktigt att erhålla information om de baltiska grannarna i samtliga baltstater.⁴⁵

4.2.7 NATO och EU

I andra fall finns en viss rädsla för att ingå ett djupare samarbete med EU; "we will be a colony of the EU" en annan uttryckte "Estonian culture will disappear". En annan uppfattning som återspeglas i barometern är att EU enbart agerar i sitt egenintresse utan stöd i medlemsländerna. Det påpekas även att EU kan motarbeta kandidatländerna vilket skulle kunna innebära desintegration och instabilitet i området.

4.2.8 EU-integration, vinnare eller förlorare?

44 % av dem som tillfrågats om vem, EU eller det egna landet, som gör den största förtjänsten på ett medlemskap, anser att båda kommer att tjäna lika mycket på ett medlemskap. Uppfattningen om ett utbyte med ungefär lika stora vinster för båda parter, är stark i Polen (45 %). I de baltiska staterna görs bedömningen att de egna länderna kommer att ha mer att vinna vid ett medlemskap än tvärtom.

4.3 Att värdera opinion – vad betyder resultaten?

Att tolka opinionsundersökningar utifrån likartade premisser och forskningsparadigm som de västliga, bäddar för komplikationer. De analysredskap som utvecklats i en av västerlandet präglad forskningsmiljö är inte tillämpbara i öst. Det saknas historisk och forskningsmässig erfarenhet av transitionen till både marknadsekonomi och demokrati. Därför blir det komplicerat att dels få tag på statistik och genomföra opinionsundersökningar, både praktiskt och teoretiskt, dels att tolka resultaten av desamma.

Eftersom det ligger i sakens natur att opinionsbildning är ett demokratiskt fenomen, fordras en mer ingående diskussion om demokrati. Ett etnocentriskt perspektiv löper genom hela framställningen.

⁴⁵ Lauristin, Vihalemm, Rosengren & Weibull 1997:153

4.4 Demokrati som dialog

Demokrati är ingen självklarhet. Visserligen finns det en global trend mot demokratisering men det är lätt att vilseledas att tro att demokrati banar sig fram, likt en obönhörlig kraft, genom historien. Det finns inga likhetstecken mellan en transition från ett auktoritärt system och en demokratisering. I den fas då den auktoritära regimen lättar, ökar risken för konflikter mångfallt.⁴⁶ Transitionsprocessen är mycket sårbar eftersom den präglas av avsaknad av politiska spelregler. Vid övergången till ett demokratisk samhälle kan demokratiseringsprocessen delas in i tre olika faser; desintegrationsfas för diktaturen, utformningen av en demokratisk regim samt en konsolideringsfas. Den första fasen karaktäriseras av konflikt och politisk maktkamp. Den andra av att demokratiska regler upprättas och den sista av att valda och väljare följer de demokratiska reglerna.⁴⁷

Av de berörda länderna har i princip samtliga, passerat fas ett och två (respekten för mänskliga fri- och rättigheter diskuteras fortfarande⁴⁸). Demokratiseringens tredje fas, konsolideringsfasen bygger på att medborgarna aktivt deltar i det politiska livet.

Det är diskutabelt om en mogen definition av demokrati är lämplig som utgångspunkt för att bedöma utvecklingen i öst. Å andra sidan utgör detta utgångspunkten för den forskning som bedrivs om opinionsbildning. Definitionen av demokrati kommer därför att bygga på att det formella ramverket för demokrati är uppfyllt och på ett medborgerligt deltagande. Demokrati och demokratisering inbegriper en dynamik och kan betraktas som ett socialt system. Bo Badersten menar att "den liberala demokratin kan sägas vara förenad med en speciell form av sociala relationer. Den innehåller en särskild kultur med vissa värderingar, normer och attityder och *fostrar ett visst beteendemönster* (min kurs). I grunden för demokratin ligger också en pluralistisk världsuppfattning och ett pluralistiskt samhälle, där en lång rad oberoende sociala och icke-politiska institutioner och organisationer överlappar varandra och skapar utrymme för vad man brukar kalla ett 'civilt samhälle'."⁴⁹

Demokrati går som sagt inte att sammanfatta till ett värde. Demokratin blir reell genom en fri åsiktsbildning. Den är en metod att lösa problem genom samtal. För detta krävs en fungerande offentlig debatt,

⁴⁶ Mansfield & Snyder 1994 Foreign Affairs Vol 74 No 3:79-91

⁴⁷ Bermeo 1990:368

⁴⁸ Commission's opinion on Poland's, Estonia's, Latvia's and Lithuania's Application for Membership of the European Union.

⁴⁹ Badersten Statsvetenskaplig tidskrift 1995 No 4:73

medborgarnas åsikter baserade på upplyst förståelse.⁵⁰ Det är här fri opinionsbildning som fenomen träder fram på arenan. Den fria opinionsbildningen kan betraktas som ett uttryck för att demokratin är sund och fungerar hjälpligt.

4.5 Historiska erfarenheter och politisk kultur

En annan fråga relevant att ställa är om det går att studera Batikum och Polen som en gemensam enhet? Svaret torde rimligtvis vara nekande men länderna delar en rad historiska erfarenheter som gör det möjligt att göra vissa gemensamma iakttagelser.

För det första blev de östeuropeiska länderna självständiga förhållandevis sent. För många dröjde det ända tills första världskriget för att landet skulle kunna utropa sin självständighet. En andra aspekt är att försöken att etablera demokrati misslyckades i samtliga stater (med undantag för Tjeckoslovakien).⁵¹

Splittring och instabilitet gjorde det enklare för nazisterna att ockupera länderna. Motståndet som i vissa fall mötte Hitlers trupper var svagt och undanröjdes snabbt. 1945 var de östeuropeiska staterna så försvagade att de kunde övertas som Sovjetiska satellitstater utan motstånd.

Ytterligare en gemensam erfarenhet är att röda armén härjade i samtliga östeuropeiska stater och Stalin gav order om att samtliga skulle ingå i den Sovjetiska satellitsfären. Tjeckoslovakien erövrades sist och kommunistiska system upprättades i alla stater.

Slutligen lyckades det kommunistiska systemet aldrig riktigt få legitimitet. Detsamma gällde för det ekonomiska systemet som började uppvisa påtagliga brister vid slutet av 80-talet.⁵²

Alla politiska och ekonomiska system kan analyseras i termer av historiska produkter. Det historiska arvet formar den politiska kulturen som råder inom ett system. Begreppet politisk kultur definieras som ett antal antaganden som medborgare i ett system gör om politiken, inom det befintliga systemets ram. Dessa antaganden ligger sedan till grund för att sortera information och erfarenheter för eget beslutsfattande. Den politiska kulturen utgör *en del av en större kulturell kontext och*

⁵⁰ Gutman & Thompson 1996

⁵¹ Roskin 1994:4 ff

⁵²ibid

den påverkar människors idéer om fundamentala värden i ett politiskt system.⁵³ Det är rimligt att anta att den politiska kulturen i öst påverkar hur demokrati tolkas och utövas. Detta är centralt för att förstå att det kan tänkas vara lättare att införliva demokrati i Baltikum och Polen än i exempelvis Ryssland. Samtidigt ger den en rimlig förklaring till den tröghet som kan finnas inneboende i ländernas olika "sätt att försöka införliva marknadsekonomi och demokrati". Det bör understrykas att generaliseringen görs i förhållande till väst och inte i relation till de olika ländernas inbördes förhållanden.

De berörda kandidatländerna genomgår och har genomgått, omfattande förändringar som skär genom samhällets alla sektorer. Ett viktigt led i uppbyggnaden av demokrati är att det formas institutioner som kan förverkliga demokratin och som medborgarna har ett förtroende för. I Lettland och Litauen har förtroendet för de politiska institutionerna försvagats. I Estland är det generella förtroendet för sociala, ekonomiska och politiska institutioner högre än hos de baltiska grannarna.⁵⁴ En naturlig konsekvens av transitionsprocessen är att den politiska kulturen successivt förändras och mer kommer att präglas av en demokratisk politisk kultur. Denna kännetecknas bl.a. av politisk pluralism, tolerans mot andra människor, idéer och institutioner, vilja att ta del av det politiska livet samt tilltro och legitimitet för politiska institutioner och personer.⁵⁵

4.6 Partier

Partibildningen i öst är fortfarande, utifrån ett västerländskt perspektiv, förhållandevis outvecklad. Det finns en hel flora av partier varav en del avvecklas lika snabbt som de uppstår. De flesta saknar helt medlemsbas och består av en fåtal personer. Den interna organisationen är ofta hierarkisk och styrs av ett begränsat antal människor. Mycket av partistrukturen går att härleda till de hierarkiska samhällsstrukturer som fanns långt innan det kommunistiska systemet upprättade. En trolig konsekvens av detta är att politiska frågor i liten grad penetreras och förankras inom partiet, än mindre diskuteras med dess väljare.

Ovana att offentligt nyttja det fria ordet och debattera en fråga är en annan aspekt som försvårar ett demokratiskt förfaringsätt av en politisk fråga. Enligt Kommissionens bedömningar fungerar den fria pressen

⁵³ Barner - Barry & Hody 1995:33

⁵⁴ Lauristin, Vihalemm, Rosengren & Weibull 1997:206f

⁵⁵ a.a:198

tillfredsställande i samtliga kandidatländer, men den springande punkten är om det finns en demokratisk glöd hos befolkningen, om den politiska kulturen förändras i fas med samhället i stort.

4.7 Opinionsbildning

Att diskutera opinion och på något sätt försöka bedöma kvaliteten i opinionen är kontroversiellt. Den återspeglar dock ett av den moderna demokratins dilemman, förhållandet mellan befolkning och experter. De som förespråkar opinion och dess värde för demokratin har som utgångspunkt att medborgarna till fullo har rätt att delta i den demokratiska processen och kan ta sitt eget ansvar. Men det finns också andra uppfattningar. Lite förgrovat bygger dessa på att de politiska besluten i dagens samhälle är betydligt mer komplexa och att det fordras experter för att få fram ett bra belutsunderlag. En annan gängse uppfattning är att kvaliteten i en opinion är god när den överensstämmer med den egna uppfattningen tillika dålig om den står i strid med densamma.⁵⁶

Yankelovich menar att opinion generellt är något som definieras i motsats till kunskap. Opinion blir ett substitut för kunskap. Han formulerar följande: "I propose that the quality of public opinion is considered to be good when the public accepted responsibility for the consequences of its view and poor when the public, for whatever reason, is unprepared to do so."⁵⁷

Vidare beskriver han begreppet "public judgement" som en benämning på en viss typ av opinion som han anser vore mer önskvärd "även i etablerade demokratier", Public judgement innefattar följande: För det första stimulerar det till närmare eftertanke, ett övervägande av olika alternativ, ett genuint engagemang i en fråga och ett antal olika faktorer som kan påverka att en fråga tas med i beräkningen. För det andra läggs större tonvikt på den normativa värderingen av etiska aspekter av en fråga snarare än på faktisk information.⁵⁸

⁵⁶ Yankelovich 1991:17

⁵⁷ Yankelovich 1991:24

⁵⁸ a a:5

4.7.1 Public judgement

Att uppnå public judgement ser Yankelovich som eftersträvansvärt, men komplicerat. Vägen dit kan indelas i tre stadier; ökat medvetande, "working through" och slutligen beslutsamhet.

Det första stadiet går ut på att befolkningen erhåller ökad kunskap om en fråga och blir mer medvetna om dess existens och innebörd. Detta innefattar även ett visst mått av engagemang. Det andra stadiet, "working through" (en psykologisk term) uppstår då individen uppnått en viss grad av medvetenhet. I detta stadium konfronteras vederbörande med ett behov av förändring. Ett exempel är att kunskap om miljöproblem vid ett tillfälle ställer moraliska krav på att den enskilda individen gör en insats, t.ex. källsorterar. I det tredje stadiet uppnås beslutsamhet som ett resultat av ett ökat medvetande och "working through". Det tredje stadiet är mångfasetterat och innefattar kognitiv, emotionell och moralisk beslutsamhet. Det går ut på att individen kan tvingas ändra ståndpunkt i frågor som bygger på djupt rotade normer och värderingar.⁵⁹

I det första stadiet påverkas graden av medvetande av olika faktorer. En frågas aktualitet påskyndar ofta processen av ett ökat medvetande, en fråga som inte är direkt knuten till en uppmärksammas händelse, kräver som regel längre tid för att öka medvetandet. Graden av dramatik eller nyhetsvärde påskyndar medvetandeprocessen. Frågor som relateras till den enskilda individen är en annan faktor som genererar ett snabbare medvetandegörande. Hur konkret och klar en fråga framstår är ytterligare en faktor som driver upp tempot i processen av att öka medvetandet. Slutligen påverkas också tempot av trovärdigheten hos den källa som man tar in informationen från.⁶⁰

4.8 EU-frågan

EU-frågan per se, är en komplex fråga. Den bryter igenom samhällets ekonomiska, politiska och sociala dimensioner och har många källflöden. Det senare gör – åtminstone vid det tillfälle Sverige röstade om ett

⁵⁹ a a:63ff

⁶⁰ a a:75ff

medlemska – frågan stor och opinionsmässigt labil.⁶¹ Med risk för att upprepa de komplikationer som finns med denna studie, är det svårt att analysera EU-frågan som sådan och dess betydelse i en baltisk respektive polsk kontext. Det saknas inte bara redskap att analysera opinion utan även att analysera utslaget av en undersökning relaterad till en så komplex fråga som EU-frågan.

Vidare är det, som nämnts, svårt att få fram statistik och opinionsundersökningar i de berörda länderna. Det finns ett par skäl till detta. För det första finns det begränsad statistik att tillgå. Det har visat sig förvånansvärt svårt att få fram material om folkopinion och EU. Möjligen kan detta ha att göra med att det inte prioriterats att just diskutera frågan med väljarna. För det andra är opinionsbildningen något nytt och det är svårt att bedöma den utan att kunna koppla samman den med tidigare undersökningar. För det tredje är diskussionen om ett medlemskap också förhållandevis ny, varför det är rimligt att anta att fler opinionsundersökningar kommer att genomföras när ett avgörande av medlemskapet närmar sig. Rimligtvis kommer fler undersökningar att genomföras i de länder som Kommissionen bjudit in till förhandling, dvs. Estland och Polen.

4.9 Analys

Går det över huvud taget att värdera opinion? Det förefaller som om frågan bör besvaras i åtminstone tre steg. För det första, bortsett urvalsproblematiken, om människor ger sina egentliga uppfattningar eller svarar det de tror är politiskt korrekt. Speglar resultatet i Eurobarometern folkopinionen? För det andra hur värderas opinion och hur förhåller sig opinionsbildning som fenomen till ett ungt demokratiskt ramverk i berörda kandidatländer? För det tredje hur hanteras EU-frågan och dess politiskt omfångsrika karaktär? Resonemang kring frågorna kommer att följa i ovan nämnd ordning.

4.9.1 Speglar resultatet folkopinion?

Utifrån de skisserade premisserna för studien tenderar svaret på frågan om det går att värdera opinion, att bli nekande. Det innebär stora problem och komplikationer att studera opinionen och EU i Estland, Lettland, Litauen och Polen. Bristen på statistik, svårighet att få tillgång till

⁶¹Gilljam, Holmberg mfl 1996:11

register och göra bra urval, ovana att artikulera en fråga, brist på fungerande partisystem och dialog med väljare är bara en del av problematiken. En annan del är att det torde vara rimligt att anta att det är svårare att få människor att yttra sina verkliga åsikter, i länder som haft en auktoritär regim. Det finns en bestående känsla av misstro och rädsla mot myndigheter och det kan därför vara svårare att redogöra för sina uppfattningar i opinionsundersökningar.

4.9.2 Opinion i förhållande till ett ungt demokratiskt ramverk

Den kanske mest centrala frågeställningen är just hur opinionen förhåller sig till ett ungt demokratiskt ramverk. De andra frågorna blir faktorer som ytterligare komplicerar bilden, men kärnan ligger i hur opinion ska värderas och studeras.

Som tidigare nämnts, är de redskap som finns för att värdera opinion i mogna demokratier, också grova. För att ändå prova ett redskap, tas en utgångspunkt ur begreppet public judgement som prövas i relation till resultatet i Eurobarometern. Det förefaller som om det första stadiet av public judgement, dvs. då befolkningen erhåller ökad kunskap och blir medveten om innebörden av en fråga, i stort inte har uppnåtts i kandidatländerna. Detta grundas i att frågan inte debatterats i någon större utsträckning och att inte diskuterat frågan med sina väljare. Inom vissa grupper förefaller det dock som om medvetandet är större. Bland dem som är aktiva i det politiska livet (parlamentariker, representanter för oberoende organisationer m.fl. se 2.3 samt 2.4) är det rimligt att anta att kunskapen om EU-frågan är större, än hos befolkningen som helhet. Stödet för ett medlemskap är störst i dessa grupper men det ska tilläggas att det inte finns något som talar för att en positiv opinion är lika med ett medvetet folk.

Det finns även andra trådar att nysta i beträffande befolkningen i förhållande till det första stadiet av public judgement. Att människor vill söka mer kunskap om EU främst beträffande arbetsmarknad och levnadsförhållanden, kan vara ett uttryck för en ökad medvetenhet. Ett annat kan vara att det i vissa länder finns ett ökat motstånd mot EU. Detta kan vara en konsekvens av att mer kunskap erhållits och att man därför blivit mer kritisk. Något som står i motsats till detta är att inställningen till EU är mest negativ i Lettland och Litauen. I dessa länder bedöms kunskapen om EU vara minst. För att ytterligare komplicera bilden kan motsvarande resonemang gälla för det ökade stödet för EU.

Ett ökat stöd kan vara en konsekvens av att man vet mer och därför intar en mindre skeptisk hållning.

På det hela taget förefaller det, utifrån det begränsade material som Eurobarometern trots allt utgör, som om kunskapen om EU är förhållandevis begränsad. Det två resterande stadierna för att uppnå public judgement blir därför inte heller relevanta att resonera kring i relation till opinionen.

En tänkbar slutsats är att det trots ett demokratiskt ramverk, om än bräckligt, saknas institutioner som kan förse medborgarna med den kunskap och information som fordras för att en demokrati ska kunna frodas. Vidare saknas också institutioner genom vilka olika intressen kan kanaliseras och manifesteras. Förhoppningsvis kan EU-frågan fungera som en generator vid uppbyggnaden av dessa institutioner. Den skulle helt enkelt kunna blotta de behov som finns för att demokratin ska kunna fungera och det civila samhället ska kunna utvecklas.

För att slutligen återgå till att värdera opinion i kandidatländerna, är det möjligt att dra vissa spekulativa slutsatser om opinion med hjälp av Eurobarometern och public judgement.

4.10 EU-frågan

EU-frågan per se spänner över en rad dimensioner som i stort är utvecklade i öst. Att döma av resultaten från Eurobarometern, förefaller det som om EU-frågan är ett ekonomiskt spørsmål snarare än ett politiskt. Den information man vill ha i kandidatländerna (se 2.5) berör, med undantag för miljöfrågor, levnadsnivå och arbetsmarknad och ekonomiska villkor. Intresset för t.ex. gemensam utrikes- och säkerhetspolitik är lågt. Bland beslutsfattare och opinionsbildare finns dock ett undantag eftersom de tenderar att vara mer intresserade av den politiska processen som sådan.

Att uppmärksamheten riktas mer mot den ekonomiska dimensionen, kan göra att frågan inte betraktas som politisk. Detta kan vara ett skäl till att den inte debatterats särskilt inom respektive land. Dessutom försvåras studiet av frågan i relation till opinion, eftersom det saknas en politisk analytisk dimension. Återigen kan detta vara ett uttryck för att medvetandet om EU-frågan är begränsat och under utveckling.

4.10.1 Opinion och EU

Eurobarometern skulle kunna ses som ett uttryck för att medborgarna övas i att artikulera åsikter. Detta skulle ske med en viss kontinuitet vilket på sikt kan ge Eurobarometern större tillförlitlighet.

Metoden för barometern är att frågor ställs genom hembesök. Vid opinionsundersökningar har det visat sig att människor i dessa situationer tenderar att ge mer positiva svar än vid exempelvis enkätundersökningar. Trots detta kan barometern utgöra en god källa för statistik eftersom metoden är densamma och resultaten därför går att utvärdera och jämföras från år till år. Det går visserligen inte att vara säker på att människor ger sin ärliga uppfattning i alla frågor, men det som talar för barometerns resultat, är att frågorna ofta är indirekta och syftar till att få svar på egentliga levnadsvillkor och livsstil. I denna kontext kan barometern betraktas dels som en träning i public judgement, dels som ett analysinstrument som ger en möjlighet att följa utvecklingen i kandidatländerna både i förhållande till EU-frågan och till opinionsbildning som fenomen.

Slutsatsen blir således att Eurobarometern är ett litet steg på vägen mot att kunna förstå och värdera opinion i Polen och Baltikum. Allteftersom frågan blir mer aktuell, mer kunskap erhålls, blir den rimligtvis också lättare att relatera till den privata livssituationen. Enligt Yankelovich kan detta vara något som påskyndar processen mot ett ökat medvetande.

De problem som finns med att studera och värdera opinion, är i många avseenden relaterade till att de samhällsvetenskapliga metoderna som ter sig mer otillräckliga i den situation som kandidatländerna befinner sig i. Det fodras att den politiska kulturen motsvarar den som finns/bör finnas i demokratiska samhällen, vilket inte verkar vara fallet i något av de berörda kandidatländerna. I annat fall sätts etablerade metoder och analysredskap ur spel. Detta belyser bristen i den västliga forskningskulturen. Eurobarometern och dess metoder ger en viss indikation på någonting, frågan är på vad. Det behövs en ordentlig diskussion om opinion och samhällsvetenskapliga fenomen över huvud och hur dessa ska studeras och värderas i icke-västliga samhällen.

Källförteckning

Offentligt tryck

Agenda 2000 *Commission's opinion on Estonia's Application for Membership of the European Union* 1997 European Commission

Agenda 2000 *Commission's opinion on Latvia's Application for Membership of the European Union* 1997 European Commission

Agenda 2000 *Commission's opinion on Lithuania's Application for Membership of the European Union* 1997 European Commission

Agenda 2000 *Commission's opinion on Poland's Application for Membership of the European Union* 1997 European Commission

Agenda 2000 – *Summary and conclusions of the opinions of Commission concerning the Applications for Membership to the European Union presented by the candidates Countries* 1997 European Commission

Central and Eastern *Eurobarometer 1996*, 1996 European Commission

Rapport från EU:s regeringskonferens *Anföranden av medverkande vid seminariet om EU:s utvidgning – ett historiskt tillfälle för Europa* 1997 Regeringskansliets Offsetcentral, Stockholm

Litteratur

Barner – Barry C & Hody C A *The Politics of Change – The Transformation of the Former Soviet Union* 1995 St Martin's Press, Inc, New York

Gillijam M, Holmberg S, Bennulf M *Ett knappt ja till EU* 1996, Norstedts, Stockholm

Gutman A & Thompson D *Democracy and Disagreement* 1996, Harvard University Press, Cambridge

Holmberg S & Weibull L *Politiska opinioner* 1991, statsvetenskapliga institutionen, Göteborg

Holme I M & Solvang B K *Forskningsmetodik* 1991 Studentlitteratur, Lund

Lauristin M, Vihalemm P, Rosengren K E & Weibull L *Return to the Western World—Cultural and Political Perspectives on The Estonian Post-Communist Transition* 1997 Tartu University Press, Tartu

Lundquist L *Det vetenskapliga studiet av politik* 1993 Studentlitteratur, Lund

O'Donnel G, Schmitter P & Whitehead L *Transitions from Authoritarian Rule* 1986 John Hopkins University Press, Baltimore

Roskin M G *The Rebirth of East Europe* 1994 Prentice Hall, Inc, New Jersey

Yankelovich D *Coming to Public Judgement – Making Democracy Work in a Complex World* 1991, Syracuse University Press, New York

Artiklar

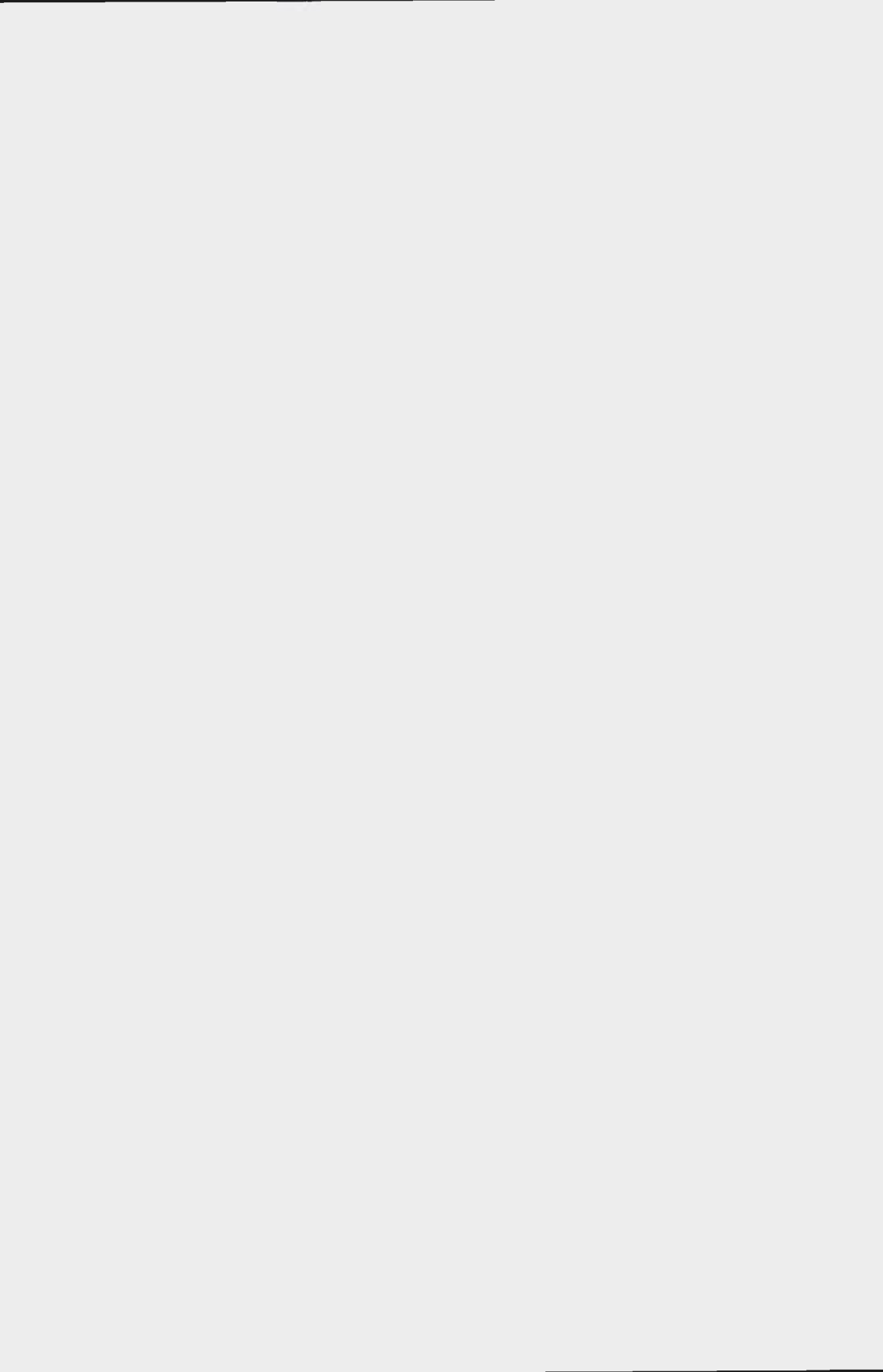
Badersten B *Mot marknad och demokrati? Om transitionsprocessens historisk-kulturella förutsättningar i Öst- och Centraleuropa* 1995 Statsvetenskaplig tidskrift No 4

Bermeo N *Democracy and the Lessons of Dictatorship* 1992, Comparative Politics Vol 24 No 3

Mansfield E D & Snyder J *Democratization and War* 1994 Foreign Affairs Vol 74 No 3

Rose R & Haerpher C *New Democracies Barometer 3 – Learning from what is happening* 1994 Studies in Public Policy No 230

Szente V *Kommunismen, dess fall och därefter. En kritisk granskning av debatten om transitionsprocesser* 1996 Statsvetenskaplig tidskrift No 2.



Slovakia
and
The Czech republic

by Erika Kvapilova

5 Slovakia

5.1 Short summary

The purpose of this report is to offer concise background information on social policy, labour market policy and labour migration in Slovakia by describing the development since 1989, the current state and the main tendencies. The report is divided into three parts: the first part is devoted to social policy development, meaning in particular, *social insurance schemes* (pensions and sickness insurance), *health insurance*, *state social support* to families and *state assistance*. The second part deals with *passive and active labour market policy* measures and *labour migration* issues. Part three is virtually an appendix where *background information* on basic *geographic, demographic and economic indicators* of the country is summarised and basic *relations between the EU and Slovakia* are described.

5.2 Social policy

5.2.1 The legacy

Independent Czechoslovakia, part of which was current Slovak Republic until 1993, came into existence after the split of the Austro-Hungarian Monarchy in 1918. The new state inherited Bismarckian welfare state institutions and followed up in their maintaining. By World War II governments succeeded to build up a strong corporatist welfare state consisting of several compulsory and subsidised insurance schemes for different categories of employees and a system of poor relief and social assistance for the needy and certain groups of citizens such as young people, mothers and infants. Thus, until World War II Czechoslovakia belonged to the most advanced European countries as far as institutionalisation of social rights and social security was concerned.

After World War II, and especially after the Communist party won the elections of 1947, a so-called socialist period in the history of the country started. The ultimate political goal became building Communism, where all class differences would disappear and all citizens' needs would be satisfied. In the second half of the 1950s the new political ideology represented by the leading force in the society, the Communist party, resulted in complete elimination of the institutionalised corporatist foundations of the welfare state and a new substructure of the state administered, financed and controlled universal social programmes was laid. Despite the fact that political, civil and to a certain extent social rights of citizens were severely suppressed, one has to admit that the new social security system had certain virtues.

First of all, the system covered virtually the entire population and, along with guaranteed full employment offered a high degree of social protection. Poverty was almost eradicated and a high degree of social equality was reached. Relatively generous in-kind and family benefits played an important role in preventing poverty, empowering consumer behaviour and maintaining gender equality. The health care system was characterised by universal entitlement, equity of access and most health care services and drugs were free of charge. The country achieved high levels of literacy and the educational system, especially at basic and

secondary levels, was of a high quality, and both sexes had equal access to all levels of education.

However, the system had serious vices as well: social policy as a relatively independent area of decision making did not exist and all social policy matters were subordinated to the centrally planned economic goals. Also social bargaining did not exist, and all non governmental organisation were eradicated. The whole social security system was relatively costly, nevertheless very often missing the corresponding quality. The financing of the social sphere was nontransparent and muddled by several administrative layers of state bureaucracy apparatus. A serious deficiency of the system was a nonexistent official definition of poverty line, which would allow for some control over the development in living standards of different social groups and more flexibility in creating and running specific social programmes.

5.2.2 Foundations of new social policy

The Velvet Revolution of 1989 brought a number of different views on 'optimal' functioning of the society – mainly opposed to the idea of central planning. There emerged several ideological currents competing for the character of future political, economic and social reform. The most powerful appeared to be (economic) liberalism understood mainly as reintroduction of the traditional liberties of citizenship. This included political rights (pluralism of political views and parties), and civil rights (notably property rights). Stress was put on the economic side of the reform and social reform was essentially seen as a supportive mechanism for building functioning markets. The assumption has prevailed that a functioning market would solve all social problems automatically, and if this is not the case then the state should compensate for the market's imperfections: in inevitable cases and only temporarily. The inherited social rights were seen as an obstacle to the desired radical economic changes and therefore should have been reformulated. The reformulating meant, first of all, redefinition of the state responsibilities for satisfying the citizens needs which should have been guaranteed only at the minimum subsistence level, and the main responsibility should have been shifted towards citizens (employees).

The social reform strategy was formulated for the first time in the *Scenario of Social reform* of 1990 and consisted of two strategic steps. The first step, the *short term strategy*, was aimed at creating a social safety net in order to retain social reconciliation needed for radical economic changes and, at the same time, to create a buffer for those most

endangered groups that risk falling into poverty and social exclusion (disabled, unemployed, old people, etc.) A fundamental element of the safety net and a backbone of the future social security system – the nation-wide and state guaranteed subsistence level – was for the first time legislated in October 1991. It was calculated according to a basic consumption basket and consisted of two types of cash benefits: benefits to cover food and basic personal needs according to age, and housing allowance for covering necessary household costs to differently sized households. Its purpose was not only to define a kind of poverty line but also to set up a line according to which the means-tested benefits would be calculated. Another important measure of the short-term strategy was introduction of unemployment benefits as a reaction to a new phenomenon – unemployment, before 1990 virtually unknown in former Czechoslovakia.

The second step of social reform, the *long-term strategy* has pursued a thorough rebuilding of the existing social security system – its institutions, methods of financing and provisions (entitlements and level of benefits) – by setting up legislative, administrative and technical conditions for a system consisting of three main pillars:

1. social insurance (pensions and sickness insurance),
2. the state social support,
3. social assistance.

Since the split of Czechoslovakia on January 1993, this general concept of the social reform has not radically changed, despite one of the official reasons for the ‘gentle divorce’, the unique view of each national government on the relationship between economic and social reform: while the right-wing Czech government insisted on building a liberal type of ‘*economy without any adjectives*’, the Slovak ideologically very in-transparent government defended the idea of creating a ‘*social market system*’. However, political declarations and reality have appeared to be two different things.

5.2.3 The development of social insurance

Pension scheme

The first change in the pension scheme appeared in 1991 with the indexation of old-age, disability, partial disability, widow and widower, orphan and other kinds of pensions.⁶² Indexation combined *ad hoc* methods reflecting increase in both average wages and in living costs. Its main purpose was to prevent the most vulnerable sections of the population from falling into poverty. Despite pensions having been several times re-indexed (by 1996 eight times) total living cost indices, for example for old-age pension recipients almost tripled between 1991 and 1995, and the ratio between old-age pensions and gross average monthly wages and salaries radically worsened (see tables 1 and 2).

Table 1. Total living cost indices for old-age pension recipients 1991-1995 (%).
(January 1989=100)

	1991	1992	1993	1994	1995
living cost indices	170.3	190.9	232.0	263.9	288.4

Source: *Sociálna štatistika 1996*, Statistical Bureau of the SR, Bratislava 1997.

Table 2. An average monthly old-age pension and average gross wage ratio (%).
(1991-1995)

	1991	1992	1993	1994	1995
ratio (%)	55.8	50.1	44.0	45.3	43.1

Source: *Sociálna štatistika 1996*, Statistical Bureau SR, Bratislava 1997.

⁶² Here belong also: pensions of a wife, social pensions, increases in pensions for added years of employment of certain categories of workers such as opera singers, dancers, pilots, etc. who, due to the character of their occupation retire earlier. Other benefits paid out of the scheme are: supplementary pension for immobile persons, health resort grants, funeral grants. Those benefits that are not directly related to the previous employment are going to be shifted, some of them (such as a birth grant) have already been shifted to the state support scheme and most of the others will be abolished completely.

However, indexation has been virtually the only significant change in pension *provisions* so far. Since the mid-1950s eligibility criteria as well as levels of benefits have not fundamentally changed. As far as old-age insurance is concerned, the minimum membership period in the scheme is 25 years for both sexes.⁶³ The legal retirement age is 55–60 for men (depending on work category)⁶⁴ and 53–57 for women (depending on number of children). Basic old-age pensions amount to a maximum of 50–60% of previous earnings and there exists a ceiling set at approximately 3/4 of present average monthly earnings.⁶⁵

While provisions have not changed significantly, the *institutional framework* and *financing* of the pension scheme has undergone substantial development. In 1993, *de jure*, and in 1995, *de facto*,⁶⁶ changes created a new public institution – the Social Insurance Institution (SII). The SII administers the basic pension system via its Pension Insurance Fund (PIF).⁶⁷ The main rationale behind establishing the SII was to separate the financing of the pension scheme from the state budget (along with health insurance) and make it more transparent.

PIF is financed by contributions paid by employers, employees, individual entrepreneurs, and the Employment Fund⁶⁸. The state makes payments for certain non-earning groups of the population such as pupils, students, and persons participating in basic military service, etc. While the total contributions of employees, employers, and individual entrepreneurs to the basic pension insurance scheme have not radically changed since 1993, state payments to the PIF have continuously declined. Present contributions by different contributors are shown in table 3.

⁶³ Meaning number of years of work experience.

⁶⁴ Some job categories are favored such as coal miners, pilots, divers etc.

⁶⁵ In 1996 and first half of 1997 the pension ceiling for an individual was 5 650 Sk.

⁶⁶ In January 1993 the National Insurance Institution to administer pension, sickness and health insurance was established. However, because of several serious legislative, organisational and technical defects by the end of 1993 the government decided to keep financing pension, sickness and health insurance within the state budget. Thus the NII started to work only in 1994. Nevertheless, further development showed a necessity to separate health insurance from the other schemes, and in 1995 the NII split. Two new institutions emerged: the General Health Insurance Institution and the Social Insurance Institution.

⁶⁷ SII has been headed by representatives of employees, employers and the government (each group consists of 7 persons) and controlled by experts from the field of social insurance (9 persons).

⁶⁸ Makes payments for unemployment benefits recipients.

Table 3: *Contributions to the Pension Insurance Fund since January 1997 (%)*.

<i>contributors</i>	<i>%</i>	<i>of</i>
employees	4.9	gross monthly wage
employers	21.6	total sum of gross monthly wages
individual entrepreneurs	28.5	1/2 of monthly tax base
the state	27.5	10% of minimum wage in 1995 (2 450 Sk)
the Employment Fund	27.5	minimum wage in 1995 (2 450 Sk)

Source: *State Budget Act* of 1997. Ministry of Labour, Social Affairs, and Family, Bratislava, January 1997.

Note: the minimum wage in 1996 and 1997 amounts to 2 700 Sk (1 SEK = 4,8 Sk).

In mid-1996 the *Supplementary Pension Insurance Act* was legislated in order to enable entering voluntary pension insurance subsidised by the state. The purpose of this supplementary scheme has been to increase the basic pension by some 20–25 %. It is worth stressing that this percentage is more or less wishful thinking for the scheme is defined by contributions and not by benefits. Voluntary contributions should be paid by both employers and employees and their level depends on the contract between contributors and the insurance company. Considering the fact that the state should subsidise the employers with 3 % of the total wage sum of the insured workers, this will probably be the upper limit for voluntary contributions of employers. Contributions of employees to the voluntary pension scheme are deducted entirely from the tax base and hence, the flexibility of employees contributions is relatively higher. The system should work on the funding principle (as opposed to the pay-as-you-go method of the basic compulsory pension insurance), however the reserve fund has to be created in order to guarantee an individual insured the legal right to his or her savings—especially for the case of the insurance company's break-down.

As far as institutional arrangements are concerned, the independent supplementary pension insurance institutions (independent from both, the state and the Social Insurance Institution) can be established: either by an individual employer (or several employers) or by the employees

organisations (trade unions), or both. The basic conditions for launching insurance institution for supplementary pensions are: an initial capital amounting to 30 mil Sk and a minimum of 100 thousands insurers. The first insurance company of this type appeared in Slovakia in April 1997 (Tatry – Sympatia) and since mid-1997 five more applications for registration have been received by the *Ministry of Finance* which gives official permits for establishing supplementary pension insurance institution.

As serious discriminatory defect of the present legislation concerning the supplementary pension system is that it covers only certain categories of employees explicitly excluding those working in the public sphere (approximately 46 %) of the labour force as well as individual entrepreneurs. New legislation on supplementary pensions for these groups should be discussed during 1997. One of the reason of the sluggish pace of the reform in this area is probably the fact that the government as an employer cannot afford paying contributions for its employees because of the risk of boosting the budgetary spending.

Sickness insurance

Sickness insurance has followed a similar path as pension insurance, particularly as far as institutional transformation and financial rules were concerned. The Social Insurance Institution, through its Sickness Insurance Fund (SIF), administers the programme at a national level. Sickness insurance exclusively covers employees who pay contributions to the SIF (along with employers, the state and the Employment Fund). Table 4 shows the present compulsory contributions of different contributors.

Table 4: Contributions to the SIF since January 1997 (%).

contributors	%	of
employees	2.4	gross monthly wage
employers	3.4	total sum of gross monthly wages
individual entrepreneurs	5.8	1/2 of monthly tax base
the state	4.8	10% of a minimum wage in 1995 (2 450 Sk)
the Employment Fund	4.8	minimum wage of 1995 (2 450 Sk)

Source: State Budget Act of 1997, Ministry of Labour, Social Affairs and Family, Bratislava 1997.

Fundamental provisions paid from SIF are: sickness benefits, maternity benefits and benefits paid when a person takes care of sick family member. Table 5 shows the structure of cash benefits paid out from SIF between 1993–1995.

Table 5: *Sickness benefits by kind (%)*.

Indicator	1993	1994	1995
total:	100.0	100.0	100.0
of which:			
sickness benefits	29.0	27.7	24.4
assistance in case of family member attendance	2.3	2.0	1.6
maternity cash assistance	6.5	6.0	4.7
child-birth cash assistance	1.5	1.3	0.9
funeral benefits	0.4	0.3	0.3
child allowances	39.0	42.0	51.2
parental benefits	16.2	16.3	13.1
health-resort care benefits	5.1	4.6	3.8

Source: *Vybrané ukazovatele zo sociálneho zabezpečenia v SR v roku 1994, 1995*, Statistical Bureau of SR, Bratislava, 1996

The principal conditions that entitle a person to receive sickness cash benefits are participation in the scheme (employment and payment to SIF), and physician-certified incapacity for work. There is no waiting period. For the first three days of work incapacity an insured person receives 70 % of his or her net daily wage. After three days and up to one year, this increases to 90 %. However, there is a ceiling of 250 Sk per day.

5.2.4 Health insurance

Originally compulsory health insurance was a part of the social insurance administration. Since January 1995 health insurance has been separated, and contrary to the social insurance that is administered by a sole body, the Social Insurance Institution, there exist several legally equal health insurance companies in Slovakia.

To establish a health insurance institution two main preconditions have to be fulfilled. First, the company must have at least 50 thousand clients at the start and 300 thousand insured within two years of

authorising the institution. Second, its initial capital must be over 50 mil Sk. While in 1996 there were 12 health insurance institutions, by July 1, 1997 the number will have shrunk to 9: some smaller companies merged because they expected to have problems to meet the first condition.

Financing of health insurance schemes had a very similar evolution as pension and sickness insurance: it is being financed by employees, employers, the Employment Fund and state contributions.

Table 6: Contributions to health insurance since January 1997 (%)

contributors	%	of
employees	3.7	gross monthly wage
employers	10.0	total sum of gross monthly wages
individual entrepreneurs	13.7	1/2 of fax base
the Employment Fund	13.7	minimum wage of 1995 (2 450 Sk)
the state	13.7	70% of minimum wage of 1995 (2 450 Sk)

Source: The State Budget Act of 1997, Ministry of Labour, Social Affairs, and Family, Bratislava, January 1997

Analogous to the situation in social insurance the government has reduced the spending on health insurance funds. The main financial responsibility weighs upon employers whose contributions are – by a rough international comparison – very high, while employees' payments are comparable (as a % of gross monthly wage) to those paid by workers in most Western European countries. But this analogy holds only if we consider the basic levels of pension schemes.

The system of redistribution of sources for covering health care is based on solidarity among the economically active and inactive, and the ill and healthy. The principle is to secure equal basic health care for all insured persons (residents with Slovak citizenship). Thanks to this mechanism patients do not pay for most medical examinations or the most important pharmaceutical products. However, financial redistribution among the insurance companies favours institutions, which insure economically inactive persons (pensioners, disabled, etc.), for

whom the state makes payments. Still, the state pays for its clients only less than 50 % of their real health care costs.⁶⁹

5.2.5 State support

State social support includes a number of programmes of state transfers.⁷⁰ The most important of them are means-tested child allowances and parental benefits. Initially both schemes were a part of sickness insurance. But since 1995 they have come under state social support programmes.

Child allowances have been means-tested since 1994. Eligibility criteria say that a person can claim child allowances if he or she has dependent children up to 28 (if a non-earning student) and a total household income that does not exceed double the total sum of subsistence levels of all family members. The level of child allowances differs according to two conditions: age of a child and household income level (Table 7).

Table 7: *Child allowances according to a child's age and household income levels (in Sk/month).*

age in years	1.5 x subsistence level	2 x subsistence level
0 - 6	570	380
6 - 10	630	420
10 - 15	740	490
15 - 28	800	530

Source: *Child Allowances and Child Allowances Supplement Act* Bratislava 1994, amended in 1995

⁶⁹ Health care costs per individual /year in Slovakia are at present some 1 930 SEK, while in the Czech Republic costs are around 2 940 SEK. As a % of GNP, health care costs in Slovakia amount to 7-7,5%, in the Czech Republic 8,5-9%.

⁷⁰ Apart from means-tested child allowances and parental benefits, state support will comprise or already comprises means-tested housing grant for families with children, universal child-birth allowance (for each child 3 000 Sk), tax exemption for those entitled to child allowances, state loans for young couples, compensation for those in military service, foster parents allowance, funeral grants.

Between 1994 and 1995, the state costs for child allowance schemes increased by some 48 %. Today around 60 % of all families with dependent children in Slovakia are eligible to claim these benefits. Approximately 85 % of these are in a lower income level. These numbers pose a serious question about the rationality and sense of introducing a two-level means-testing system in this specific programme.

Parental benefits are paid to a parent who takes full-time care of a child up to the age of 3 or, in the case of a seriously ill or disabled child up to age 7. During this period parents must not have working income or receive unemployment benefits. His or her "remuneration" amounts to 2 470 Sk a month. This equals 1,68 subsistence level or around 90 % of present minimum wage. The number of parents entitled to claim parental benefits is increasing and it is estimated that between 1996 and 1997 it will increase from 153 to 160 thousand persons. The reason is not, however, the generosity of the benefits but rather, in many cases, a lack of jobs (especially for mothers with small children) and the decreasing number of child-day-care centres and crèches (Table 8).

Table 8: *Child-day-care Centres (1991-1996).*

<i>indicator</i>	<i>1991/92</i>	<i>1992/93</i>	<i>1993/94</i>	<i>1994/95</i>	<i>1995/ 96</i>
placed children	188 821	188 502	183 972	174 436	161 697
placed children of a relevant age category (%)	75.7	78.1	78.0	74.6	70.2
unplaced children	3 309	5 465	4 459	4 936	6 237
number of class rooms	8 651	8 604	7 962	7 387	7 445
average number of children in a class room	21.8	21.9	23.1	23.6	21.7

Source: *Sociálna štatistika 1996*, Statistical Bureau of the SR, Bratislava 1997.

According to the governmental long-term, social strategy⁴, as outlined in the *Conception of Transformation of Social Sphere* of 1996 the structure of the state social support should involve (apart from child allowances), parental benefits and other means-tested cash benefits for families as well as some provisions which have been so far covered by sickness insurance (such as child-birth benefits, funeral grants, etc.)

and a few entirely new cash benefits such as housing grants, social grants, and student loans.

5.2.6 Social assistance

It is worth stressing that this, third pillar⁷¹ of social reform in Slovakia is still a blueprint and it is uncertain when a new law introducing social assistance programmes will be enacted.⁷¹ Social assistance is intended as the last resort for individuals who are unable to cope with their unfavourable social situation, especially for old and disabled people and families with dependent children. Hence, the main aim is not to improve family income (as in the case of state social support) but rather to secure a subsistence level and basic social services for needy persons. Table 9 shows present subsistence levels defined according to size of household and age of household members.

Table 9: *Subsistence level according to household size and age of household members in Sk/month.*

number of household's members	a sum for covering necessary household costs
1	710
2	910
3-4	1 120
5 and more	1 240
age (in years)	a sum for covering basic needs and nutrition
6 and less	1 130
6-10	1 210
10-15	1 470
15-28	1 590
others	1 470

Source: Ministry of Labour, Social Affairs and Family, Bratislava 1996

The entitlement to cash social assistance is not based on individual means-testing, but on testing the family (household) income. The main tools of the programme, however, should be counselling, social serv-

⁷¹ According to legislative planning of the Ministry of Social Affairs, Labour and Family, the law should be enacted in 1998. Experience, however, teaches us that it is quite realistic to expect the law to be enacted much later.

ices, subsidised housing and other in-kind benefits rather than cash benefits. It is very difficult to estimate or even calculate the extent of poverty in Slovakia at present. A major problem is the lack of available data. The budget survey probably understates the extent of poverty in Slovakia since some groups (gypsy families, long-term unemployed) are underrepresented in the sample. Moreover, the problem of defining a poverty line occurs here – should it be the minimum wage, the minimum social pension for retired persons or some legally defined subsistence level? According to OECD calculations, using social pension as a poverty line the incidence of poverty in Slovakia in 1996 was 2.5 per cent. This relatively low percentage is mainly a result of extensive social transfers and state guaranteed provisions at the subsistence level. Table 10 shows the growing number of families entitled (only those to claimed assistance) to receiving different forms of social (including non-cash) assistance.

Table 10: Number of newly registered families with dependent children receiving different forms of social assistance.

(1990-1995)

indicator	1990	1991	1992	1993	1994	1995
numbers of newly registered families	25 301	44 141	70 273	60 083	59 571	51 675

Source: Sociálna politika SR, Ministry of labour, Social Affairs and Family, Bratislava 1995.

According to the original *Scenario of Social Reform* of 1990, the legally defined subsistence level should be equal to the minimum old-age pension and minimum unemployment benefits, while the minimum wage should be 10 % higher. All benefits should be automatically adjusted if the cost of living index rises by 10 %. But, as we have already pointed out, indexation is not an automatic procedure but a matter of *ad hoc* decisions. Table 11 shows present relations among the legally defined subsistence levels, legal minimum wage, minimum unemployment benefits, minimum old-age pension and minimum social pension.

Table 11: Subsistence level, minimum old-age pension, minimum unemployment benefits, social pension and minimum wage in January 1997 (Sk) and % of subsistence level.

indicator	Sk	% of subsistence level	of difference (%)
subsistence level for a single person	2 180	100	0
minimum old-age pension	550* (2 180)	29.8 (100)	-72.2 (0)
social pension**	2 180	100	0
minimum unemployment benefits (new entrants)	1 215	55.6	- 44.4
minimum wage	2 700	123.8	+ 23.8

Source: Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the SR and own calculations

Notes: * the sum is adjusted to subsistence level on the basis of means-testing, ** for those older than 65 or disabled persons who are not covered by old-age pension insurance or sickness insurance.

5.2.7 Policy debate and proposals

Although the general frame of the new social security system has already been set up and it seems that it will not change substantially – even in case of some shift of political balance in Slovakia – the social reform is still far from complete. In the following part of the report we try to summarise recent governmental proposals to develop the system as well as recommendations of the OECD and the EU as regard to social protection. We mention the latter because so far the above supranational bodies seem to have had a tremendous impact on the social security system in Slovakia. As Slovakia wishes to join both clubs as soon as possible, the probability of adjustments of the system to requirements of these bodies will, in our opinion, increase. The following are the recent *proposals of the Slovak government* in particular areas.

Pensions

One of the most urgent problems is indexation of pensions: introduction of a regular adaptation to reflect wage growth is being prepared. Cancelling of job categories which favour certain categories of workers is proposed. In the long perspective unification of retirement age for

both sexes is considered as well as an increase in retirement age. Another proposal is to prolong participation in the scheme – as the basis for entitlements – from 25 to 30 years. Change of the basis for calculating pensions is desirable, in order better to reflect life-long earnings.

Sickness insurance

According to the latest governmental proposal (Winter 1996), sickness benefits should be cut down to 70 % but the duration of benefits should be prolonged by 70 weeks. Cash benefits should be paid out for calendar days rather than work days. Some changes are expected of the basis for calculating benefits so that the provisions will better correspond with actual developments in wages and salaries. Sickness insurance should also have its voluntary supplement. Nevertheless, very little is known about the blueprints of the scheme. But the principles, aims and conditions should be analogous to the supplementary pension scheme.

Health insurance

No major changes have been proposed: privatisation of general outpatient care continues and some administrative changes in national health care system are under consideration (decentralisation).

State support

According to the governmental long-term social strategy, as outlined in the *Conception of Transformation of Social Sphere* of 1996 the structure of the state social support should involve (apart from child allowances), parental benefits and other means-tested cash benefits for families as well as some provisions which have been so far covered by sickness insurance (such as child-birth benefits, funeral grants, etc.) and few entirely new cash benefits such as housing grants, social grants, and student loans.

Social assistance

Social assistance is the least developed part of the new social security frame. Most work in this area concentrates on issues concerning the

division of responsibilities between the national government, local governments and the NGO's.

As far as the *recommendations of the EU*, it is worth noting that they mainly concentrate on improving efficiency, transparency and accessibility to information about the functioning of the emerging social security system.⁷² The EU mainly focuses on technical assistance and expertise in building the social security institutions. There do not exist any explicit requirements as far as the 'model' of the welfare state or character of particular programmes is concerned. Basic minimum living standards are binding, though.

The *OECD* is more explicit in its recommendations. Among the most stressed are the need for gradual increase in retirement age, tightening of the criteria for receiving early retirement and partial disability pensions. Uncompensated waiting days at the beginning of each sickness claim period are highly recommended. OECD experts also suggest reduction of employers non-wage costs on labour. All these measures are explained, first of all, to be essential for improving labour market functioning and for decreasing unemployment. Very often 'moral' arguments are used, suggesting that generosity of social security programmes and their easy accessibility will be undermining the moral fabric of society.

5.2.8 Conclusions

All elements of the social security system in Slovakia are under substantial reconstruction. The most salient changes took place in the institutional structure and the financing of social and health insurance schemes. However, very little happened on the side of provisions (their entitlements and levels). There is an evident tendency to reduce the state financial participation in social and health insurance schemes, although the state is a guarantor of basic legal claims of the insurers. State support became means-tested, universal programmes were minimised. Most in-kind benefits such as support for school meals, subsidised kindergardens and crèches, etc. were significantly reduced and are planned to be abolished completely. Quite the contrary, social assistance is intended to be more in-kind benefit and less cash-benefit oriented. However, the danger is that those dependent on such assis-

⁷² In order to improve efficiency and eliminate additional administrative costs, for example, a unified contribution collection system is recommended which would work in tandem with the tax collection system.

tance will be stigmatised, mainly because in-kind benefits reduce individual freedom to choose. Moreover, under the existing undeveloped infrastructure of social services in Slovakia they would hardly meet the ultimate goal – to help people get back to ‘normal life’ and to evade the trap of permanent state dependency.

To sum up: in general, the social transfer system in Slovakia is characterised on the one hand by a low level of benefits, and on the other hand by broad coverage. In its present appearance, therefore, it corresponds to the *basic security welfare state model* rather than the corporatist model, as it is often labelled. In our opinion, this tendency will continue, and it would be rather unrealistic to expect – from many, not only economic reasons – that it will develop to any kind of ‘encompassing model’ of the type existing in Sweden, Finland or Norway.

The serious question arises what impact on the existing social security models in the EU countries the fact could have, that not only Slovakia, but virtually all candidate post-Communist countries of Central Europe build similar basic security models? The real threat of exploitation of the *universal welfare benefits, based on citizenship or residence principle* occurs because of the right of member state citizens to freely move and reside within the Union. In that case the understandable response of the countries with generous universal benefits will be their significant reduction or the introduction of some tight eligibility criteria, based, for example on means-testing, or complete abolishment of some programmes. In all these cases, what is in principle going on, is social dumping that can lead to an overall decrease in social security for citizens of United Europe. At any rate, this question would deserve serious investigation and probably some ‘futures scenarios work’ in order to be prepared for not only possible but as well plausible options.

5.3 Labour market policy

Up to the end of 1989 open unemployment had been virtually an unknown phenomenon in former Czechoslovakia. The state guaranteed employment and job security. Between 1990 and 1992 unemployment reached 3 % in the Czech Republic and 10 % in Slovakia (in the end of 1996 unemployment rate was 12.6 %). The inherited employment policy and labour market institutions were not capable of coping with the new phenomenon, and it was necessary to undertake legislative and institutional measures to prevent mass unemployment. By January 1, 1997 the fundamental law governing employment policies in Slovakia

was the *Employment Act* of 1991. The act defined "full, productive and freely chosen employment" as one of the top priorities of government economic and social policy. This should have been reached with the help of newly defined active and passive labour market policy measures.

The federal Ministry of Labour and Social Affairs in co-operation with other "economic" ministries, was initially responsible for labour market policies at the national level. In the first half of 1991, regional and local labour offices under the MLSA were established to administer active labour policy measures. Since April 1994 an independent public body, the Employment Fund, took over the responsibilities for financing and implementing the labour market policies outlined by the MLSA. The main reason behind establishing the Employment Fund was (as in the case of social and health insurance) to separate the financing of employment policies from the state budget and to increase the cost-effectiveness of both active and passive policies. By the end of 1996 the Employment Services Board was established to handle contacts between the Slovak Ministry of Labour, Social Affairs and Family (MLSAF) and the Employment Fund.

The existing plurality of national labour market institutions, however, has been problematic due to imperfect legislation that has caused conflict among labour market institutions concerning their functions and competence. Thus, according to the new *Employment Act*, effective as of January 1, 1997 the Employment Fund and Employment Services Board have been merged into the National Labour Office that supervises district labour offices and is responsible for implementing both, active and passive policy measures.

By the end of 1992 labour market policies were fully financed via general taxation. The rules were changed in the beginning of 1993 when compulsory employee, employer and individual entrepreneur contributions to Employment Fund were introduced. Since January 1997 contributions of employees are 1 % of gross monthly wage, contributions of employers are 3 % of gross monthly wages, and individual entrepreneurs pay 1/2 of their monthly tax base. The state does not contribute to the scheme. However, the state is a guarantor of legal claims of insured persons entitled to receive unemployment benefits. It is worth stressing that not only unemployment benefits but the whole active labour policy is *entirely* financed via these contributions.

5.3.1 Passive measures

The system of unemployment benefits has undergone several changes since 1990. According to the *Employment Act* of 1991 a person was entitled to receive unemployment benefits if he or she was registered at a labour office as unemployed and the labour office was unable to place him or her on the regular labour market within a seven day period after registration. In 1990 and 1991 a total entitlement period was 12 months. During the first 6 months an unemployed received minimum of 60 % of the previous average labour income if she or he had been employed at least 12 months during the past three years, during the remaining 6 months the person received 50 %. Those who were entitled to receiving unemployment benefits but had not been employed during the past three years (mainly school leavers, women, prisoners, etc.) received flat-rate unemployment benefits at the subsistence level during the entire period. However, to receive unemployment benefits a person has to accept a job offer or participate in a labour market program or lose the right to receive benefits. In 1992 the maximum duration of benefits was halved and eligibility criteria were tightened. As a result a sizeable reduction appeared in the number of registered unemployed. In 1994 the system was adjusted to link duration of entitlement to the age of a registered unemployed person.

At present, according to the new *Employment Act*, a person is entitled to receive unemployment benefits when he or she has been employed at least for 12 months during last three years, is registered at a labour office, and actively searching for a job. The duration of benefits differs according to age: people under 15 receive 6 months of benefits, registered unemployed persons between the age of 15–25 receive 9 months, those older than 25 are entitled to 12 months. The level of benefits depends on the wage in the last employment. For new entrants benefits are calculated as a percentage of the minimum wage. During the first three months the unemployed receives 60 % of either their previous gross wage or minimum wage. After three months this falls to 50 %. But there is a benefit ceiling of 1.8 times the minimum wage (4 860 Sk).

Those who are registered and actively looking for a job after their entitlement to receiving unemployment benefits expires, are entitled to social assistance at a minimum subsistence level. However, registration is rather important because the unemployed who are not registered do

not receive cash social assistance and also lose the right to child allowances and other state family benefits.

5.3.2 Active measures

From the beginning of the transformation, stress has been put on active labour market policy measures. But success with such a policy was rather difficult to accomplish in a situation when total unemployment was sharply increasing (peaking at 15.2 per cent in early 1994 according to OECD statistics).⁷³ These measures should have comprised:

- A) The incentives for self-employed and other start-ups, such as tax exemptions, tax relief, direct subsidies, counselling, etc., and
- B) Labour market programmes such as Socially Purposeful Jobs Scheme (SPJS), the Temporary Public Sector Jobs Scheme (TPSJS), and retraining.

The first set of measures did not contribute years of the transition to significantly increasing employment and decreasing unemployment, but it was an important political step (it demonstrated a will to support private enterprises and enhance competition, to strengthen the ownership rights, etc.) which also brought some benefits from a financial point of view. However, in recent years there is a positive trend of increase of employment in small private firms. Thus, while in 1992 small firms (under 25 employees) employed around 17 % of the active labour force, the share gradually increased and by the end of 1996 reached more than 26 %.

Socially Purposeful Job Scheme and Temporary Public Sector Jobs Scheme have been the major active labour market policy measures so far. The first scheme represents temporary jobs within enterprises and services that are based on a contract between the labour office and a particular employer. The employer could receive full wage subsidies from the labour office for hired unemployed persons during a certain period of time (up to 12 months) and has been obliged to offer them

⁷³ After peaking at 0.36% of GDP in 1992, spending on active measures shrunk to approximately 0.25% of GDP in 1994. However, in May 1995 the expenditures on active measures as a percentage of total spending on labour market policy reached 52.2%. Total expenditure on labour market policy in Slovakia as a per cent of GDP was in 1992 and 1993 0.5%, in 1994 0.38%, in 1995 0.4%.

on-the-job training. However, without any guarantee that a hired person will be retained at the end of the subsidy period.

The second programme, TPSJS, has been based on a temporary contract (up to 6 months) between a labour office and a particular municipality or employer. This scheme initially provided labour for environmental cleaning and development of infrastructure. Later the scope of jobs has been enriched by some ancillary jobs in the service sector.

Relatively underdeveloped are other programmes such as vocational training and retraining for adults⁷⁴, programmes specifically targeting the long-term unemployed and other vulnerable sections of populations (disabled, young people, women). The whole scope of programmes, comparing especially to Sweden, is very restricted.

Table 12: *Expenditure of the Employment Fund in 1995 (in mil. S).*

Total	6 081
from which:	
passive measures total	2 182
from which:	
unemployment benefits	1 601
active measures total	3 899
from which:	
SPJS	2 699
TPSJS	789
retraining	146
counselling	2
support for sheltered workshops	121
other (including measures for target groups, especially young people without appropriate skills)	124

Source: *Sociálna štatistika 1996*, Statistical Bureau of the SR, Bratislava 1997.

The new *Employment Act*, effective as of January 1997 brought some significant changes as far as the content and priorities of active labour market policy are concerned. First of all, public works (TPSJS), one of the largest programmes so far, was abolished. The priority is given to

⁷⁴ For example the share of those who went through retraining the total number of registered unemployed in 1991 was 2.9%, in 1992 13.2%, 1993 7.3%, 1994 2.3% and in 1995 it was only 2.9%.

retraining programmes⁷⁵ and measures that would contribute to decreasing long-term unemployment and regional disparities in unemployment rates.⁷⁶ They involve: support to job-creation (replaces, in fact SPJS), support for employment of specific groups of the unemployed, support for keeping the existing job, support for projects aimed at solving regional or local unemployment, grants to employers who hire disabled persons.

Support for retraining is meant for both the registered unemployed and current employees to improve or update their skills. In the first case a district labour office covers all expenditures necessary for retraining, including housing costs, nutrition and travel expenses of a participant. In the second case the employer could receive a grant of 50% of total retraining costs. After the programme, however, the employer is obliged to offer a participant a full-time job for at least 12 months.

Financial support for direct job creation is meant for registered unemployed, school leavers or for persons participating in public works. A specific measure for young people is the so-called contracted job which is a full-time permanent job. The contract is made between the district labour office and the employer. The labour office covers the wage and non wage costs, as well as housing, food and travelling expenses for a hired young person during the 12 month period.

Another form of contracted job is temporary work for a maximum period of 12 months. The labour office pays a contracted contribution to the employer to cover wage, non-wage labour costs, housing, food and travel expenses.

The new Employment Act also involves measures to partially and temporary cover the employer expenditures for long-term unemployed, disabled and older persons (over 50) who have serious difficulties to get a job on a regular labour market. The National Labour Office also expects a great deal from supporting projects aimed at solving regional unemployment.

⁷⁵ The National Labour Office plans for 1997 include a spending of 10-15% of total active policy expenditures on retraining and some 100 thousand people participating in different retraining schemes.

⁷⁶ In the end of 1995 the official unemployment rate in Slovakia reached 13.1%, however while in the capital Bratislava it was less than 5%, in 4 of 36 districts unemployment rates exceeded 20%, and in 18 was higher than 15%.

Table 13: *Unemployed according to age, education and unemployment duration (1993-1995) as per cent of total unemployment.*

indicator	1993	1994	1995
total	100	100	100
from which:			
according to age group:			
15-24	36.5	33.9	31.7
25-29	15.4	14.4	15.5
30-39	26.5	26.7	27.4
40-49	13.8	16.8	16.9
50-54 (f), 59 (m)	6.2	6.0	6.5
55 (f), 60 (m) and older	0.9	1.5	1.2
according to educational level:			
basic education	27.8	27.3	29.3
lower secondary education	33.7	34.8	36.0
secondary education	8.2	7.5	7.4
lower secondary education with matura	3.3	3.6	2.5
higher secondary general education (gymnasium)	3.9	3.9	4.3
higher secondary specialised education	17.3	18.0	16.6
college and university education	3.9	3.3	2.5
without any education	0.7	0.6	0.3
according to duration:			
one month and less		6.0	4.6
1-3 months		12.9	11.7
3-6 months		15.9	12.0
6-12 months		21.0	15.7
more than 12 months		41.4	53.0
12-24 months		22.5	23.7
more than 24 months		18.9	28.9
miscellaneous		2.1	2.2

Source: Sociálna statistika 1996. Statistical Bureau of the SR, Bratislava 1997 and own calculations.

5.3.3 Conclusions

During a relatively short period – since 1990, Slovakia succeeded to build up institutional foundations of passive and active labour market policies similar to those functioning in most EU countries. There is a tendency and political will to prefer active measures to passive support. However, the scope and character of labour market programmes are still rather restricted. There is an overall lack of targeted programmes, especially for long-term unemployed, young and handicapped people. As we have already mentioned, priority, at least for this year, is given to retraining programmes in a belief, that they are the most adequate response to the structural character of present unemployment. However, some evaluation studies analysing the employment effect of retraining programmes in the EU countries indicate, that these programmes are not necessarily the most successful. Moreover, one has to keep in mind that the information system on vacancies in Slovakia is very underdeveloped and thus it is quite difficult to find out what retraining schemes (for unemployed) are necessary to set up and what retraining would lead to increased chances for a participant to find a permanent job. On the other hand supported retraining of current employees (combination of work and education) seems to be a good idea because it can strengthen the position of a worker not only with his or her present employer but also on the labour market generally.

As far as labour market programmes in Slovakia are concerned it is probably also worth stressing that evaluation research (micro and macro studies) is only nascent and we do not really know what happens with those who went through a particular programme. But a real danger exists that many of them will end on social assistance rather than in the regular labour market.⁷⁷

Passive measures, as we have shown, consist of earning and age related unemployment benefits (level and duration) which are basically part of the insurance system and almost open-ended social assistance (in case of registration as a job-seeker at a labour office). Only those who are not registered run a risk of losing any income and hence face

⁷⁷ For example in 1994 only some 24 % of the registered unemployed were entitled to receiving unemployment benefits and the rest of the registered job-seekers were on social assistance. Social assistance for those people amounted to some 80 % of total state spendings on social assistance during the same year.

social exclusion. There is a general tendency to tighten eligibility criteria for both employment benefits and social assistance. The main argument behind this trend is a danger of benefit abuse, especially of those unskilled or low skilled on social assistance⁷⁸(for illustrating the difference between subsistence level and some minimum benefit see also table 11).

5.4 Labour migration

This part of the report will offer some facts on labour migration to Slovakia although considering the purpose of the report it would be more useful to give the information on labour migration in the opposite direction. However, these data can rather be collected by relevant authorities in EU states which are granting work permits. We also offer some comments concerning unofficial work of Slovaks in neighbouring EU countries (Austria, Germany), but these are only personal observations and judgements and should therefore be treated by caution.

Employment of foreign citizens in the Slovak republic is organised in two regimes. First, Slovak labour law applies to all employed foreigners the same way as if they were Slovak citizens (Labour Code, Employment Act), provided they have been granted a work permit (table 14 shows number of holders of work permits by the end of the second quarter stock of 1996). In 1995 the Slovak authorities introduced a three-step procedure for issuing work permits (preliminary work permit, residence permit, definite permit) as a reaction to the growing number of work permit applications on the one hand and persistent unemployment rates in Slovakia on the other hand.

⁷⁸ There is only a small difference between subsistence level (social assistance) and minimum wage: minimum wage amounts to 2 700 Sk/month and the subsistence level for a single person is 2 180 Sk. However, the later sum is increased by 710 Sk/months, the sum necessary for covering housing. Thus, in the end an unemployed single person on social assistance receives more than he or she would get working for a minimum wage (2 890 versus 2 700 Sk/months). In the case of large families the risk of abusing benefits increases (multiplied income).

Table 14: *Holders of valid work permits in SR by country of origin.*

	IVQ 1994	IIQ 1995	IVQ 1995	IIQ 1996
Bulgaria	33	32	20	40
Croatia	71	44	51	55
Korea	4	2	0	9
Poland	392	386	291	376
Romania	186	156	115	123
Russian Federation	118	95	176	96
Ukraine	538	429	399	514
Vietnam	56	42	39	12
Yugoslavia	232	185	206	184
United States	211	228	186	263
<i>EU states:</i>				
Austria	48	65	85	87
Germany	96	97	129	138
United Kingdom	168	136	168	211
Other	532	437	774	631

Source: Employment Service of SR

Second, employment is regulated by bilateral and multilateral international agreements. In the middle of 1997 Slovakia had valid bilateral agreements with the Czech Republic (1993), Germany (1996), Hungary (1991), Poland (1992), Russian Federation (1995), Switzerland (1995), France (1990).

The agreement with Germany is based on mutual employing of citizens, qualified workers between 18–40 years of age, within a period of 12–18 months in order to improve their professional and language skills. Annual quota: 700 persons. Another valid agreement between Germany and Slovakia concerns only Slovak citizens (one-way-employment), mainly low skilled agricultural, forestry, construction and service workers for the period up to three months (seasonal work), but only in case there is no supply of domestic workers. Monthly quota: 4 000 persons. The third agreement is the employment of Slovak enterprises in Germany for fixed work.

No quantitative restrictions on mutual employment of Polish and Czechoslovak citizens were agreed in 1992. But in principle, there are three ways to employ the workers from the other state: long-term contracts based on agreement between employer and the employee, short-term work (up to three months), up-to-one-month practice for students.

With the Russian Federation the agreement on organising mutual employment based on trade contacts was settled in 1995. There are three types of employment regimes: first for skilled workers and experts, annually 1 200 persons with a work permit valid up to 4 years; second, 150 persons annually, work based on work permit, valid up to 1 year; third, 150 persons, mainly for seasonal work, duration 6 months.

In the beginning of 1997 an agreement was signed with Ukraine. According to this agreement 300 long-term employed workers, 1 800 short-term workers and 200 experts are the officially agreed quota for both sides. Slovakia employs only as many Ukrainians as Ukraine Slovaks and vice versa.

Slovakia has an agreement also with Switzerland –about the yearly exchange of students and experts, annual quota: 100 persons.

The agreement with France was signed in 1992. It applies for both the Czech and the Slovak Republics, annual quota 100 persons, mainly experts and students.

The agreement with the Czech Republic deserves special attention due to the recent common history and interlocked labour markets. The agreement on mutual employment was settled in 1992. A work permit is not required, only registration at the local employment office. A residence permit is granted on the basis of the employer's confirmation to employ a worker. An unemployed Czech citizen is entitled to unemployment insurance under the same conditions as Slovaks. The number of Slovak citizens employed in the Czech Republic has been persistently larger than the number of Czechs employed in Slovakia (see table 15 below).

Table 15: *Czech citizens employed in Slovakia and vice versa.*

	IQ 93	IIQ 93	IIIQ 93	IVQ 93	IQ 94	IIQ 94	IIIQ 94	IVQ 94	IQ 95	IIQ 95
Czech s in SR	987	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Slova ks in CR	21	23	23	23	24	28	35	39	45	52
	794	455	297	336	657	339	720	209	042	733

Source: Ministry of Labour, Social Affairs and Family, 1996

In the end of 1996 more than 72 000 Slovaks worked in the Czech Republic, while the number of Czech citizens employed in Slovakia was approximately 1500. The highest number of Slovaks works in Prague (in the end of 1996, 15 471 persons), and in the coal mining regions of Northern Moravia (Ostrava, Karvina).⁷⁹ Czechs are mainly concentrated in the Slovak capital, Bratislava (469 at the end of 1996). The labour migration among the two republics will depend on the development of unemployment rates. The latest prognoses predict a visible increase of unemployment in the Czech republic as a result of the recent introduction (June 1997) of "small package of economic measures". It seems to be quite reasonable to expect that the present increase of Slovak citizens working in Czech Republic will slow down and probably in the next few years gradually decline.

Some personal observation and views concerning illegal work and future development in labour migration of Slovak workers to the EU states (note: must be treated with caution!):

- as far as the EU member states are concerned the main bulk of black work is concentrated to Austria and Germany,
- those who work in these countries usually come from border regions and commute (daily or according to the need),
- black work is mainly of a seasonal (agriculture, forestry) or temporary character (care of disabled persons, old people, baby-sitting, reconstruction of private houses – carpentry, wall-painting, etc.),
- in many cases a particular black job is shared by several persons, especially in the case of whole-day care of old and disabled people,
- many persons who perform low-skilled black work are people with higher education, sometimes with university degrees,
- many of those who take a black job are on unemployment benefits or social assistance, in some cases even on sickness insurance or maternity leave (benefit abuse). The reason why they risk the loss of benefits and troubles with authorities, comes from the fact that the average earnings in Slovakia and in the above EU member states is 1:10. Moreover they suppose that it is better to have savings in "hard currency" than in "weak" Slovak crowns, especially since there still exists an official yearly limit on exchange of Sk for foreign currency, and a permanent pressure on devaluation of currencies of post-Communist economies,

⁷⁹ In the end of 1995, 53 000 out of almost 60 000 Slovak workers employed in the Czech Republic were employed in the mining industry.

- for many people black work is a kind of “second” source of labour income: they are regular employees who work for a foreign “employer” on weekends (possible negative impact on health and work overload).
- It is rather difficult to detect black labour, especially in cases when people are commuting and working during weekends. (The distance between Austria and Slovakia is small: the capital Bratislava is only some 60 km from Vienna, the closest Austrian town is only 10 km behind the border and the closest village some 3 km). That is also why it is quite difficult to estimate the extent of this phenomenon.
- As far as the future development of official and unofficial labour migration is concerned it seems to be quite realistic to expect that Slovaks will be interested mainly in the geographically closest EU countries - Austria and Germany, because of the possibility to live in Slovakia and to earn in the “West”. Until the ratio between average earnings and prices in the EU and Slovakia is improved, the threat exists that the Slovak workers will take any chance to work, even in the black market, in the “more developed” part of Europe.

Appendix

Table A. 1. Basic geographic indicators SR.

Total area	49 036 sq.km
number of regions	8
number of districts	76
number of towns	135
number of villages	2 679
length of border with:	
Czech Republic	262 km
Austria	115 km
Hungary	631 km
Ukraine	96 km
Poland	508 km

Source: Statistical Yearbook of SR, 1996

Table A. 2. Basic demographic indicators.

	1991	1992	1993	1994	1995
population in '000	5 283	5 300	5 318	5 347	5 362
females	2 705	2 712	2 723	2 742	2 751
life births per 1 000 inhabitants	14.9	14.1	13.8	12.4	11.5
deaths per 1 000 inhabitants	10.3	10.1	9.9	9.6	9.8

Source: Statistical Yearbook of SR, 1996

Table A. 3. *Development of median life expectancy by birth.*

Year	Men	Women
1980	66.75	74.25
1985	66.92	74.74
1990	66.64	75.44
1991	66.75	75.17
1992	67.56	76.22
1993	68.35	76.66
1994	68.34	76.48
1995	68.40	76.33

Source: Socialna Štatistika 1996, Statistical Bureau of SR, 1997

Table A.4. *Median life expectancy in 1995.*

gender	age: 0	1	15	30	45	60
men	68.4	68.2	54.5	40.2	26.7	15.6
women	76.3	76.0	62.3	47.6	33.2	20

Source: Sociálna statistika 1996. Statistical Bureau SR, 1997

Table A.5. *Basic economic indicators.*

	1993	1994	1995
Real GDP in mld. Sk	369.9	388.1	416.7
Nominal GDP in mld. Sk	369.9	441.3	518.0
Inflation rate in %	25.2	11.7	7.2

Source: Statistical Yearbook of SR, 1996

Table A.6. *Economic indicators (annual percentage changes).*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
GDP constant prices	-14.5	-1.6	-4.1	4.8	7.4	6.9
total employment	-18	-0.6	-0.3	-1.8	2.2	
real wages	-27.7	9.6	-5.5	3.2	4.4	7.2
consumer prices	61.2	10.0	23.2	13.0	9.9	

Source: *Statistical Yearbook of SR, 1996* and official press release of the Statistical Bureau of SR

Table A.7. *Basic relations between Slovakia and the EU.*

Europe Agreement (Association Agreement) signed/in force	04/10/93 01/02/95
Formal application for membership in the EU delivered	27/06/95

The EU assistance

Between 1990-1995 the EU assistance to Slovakia (allocation of funds encompassed in PHARE Programme) represented 215 mil ECU. Assistance to reconstruction of labour markets and social security and health systems – 32 MECU. The major EU assistance was directed towards development of the private sectors. Since 1997 PHARE funds are more targeted towards reconstruction of administrative structures and other tasks directly connected with the membership requirements.

Other relations

On October 22, 1996 the present Slovak government was warned by the EU ambassador to Slovakia, against dragging its feet on democratic reform (in particular: a need to reconstruct the parliament, control over the central intelligence agency SIS) and minority rights in the country. Again in February 1997 Commissioner van den Broek met the deputy minister of the Slovak government Katarina Tothova and stressed the need to consolidate democracy, and respect minority rights. Another warning was received by the Slovak government in May 1997.

The EU image in Slovakia

According to *Central and Eastern Eurobarometer* from March 1997 the image of the EU among the population of SR is rather stable, around 34 % are positive, 44 % neutral and 7 % negative. Among the decision makers the EU image is better: 84 % are positive, 13 % neutral and 1 % negative.

References:

Bodnarová, B., Kvapilová, E.: *Sociálna politika v SR: inštitucionálne zmeny a ývojové trendy v systéme dávok*, Bratislava, Prognostický ústav SAV, Pracovné materiály è. 1, 1997

Central and Eastern Eurobarometer, Brussels, EC, No. 7, 1997

Lubyová, M.: *SOPEMI Report for Slovak Republic*, Paris, OECD, 1996, 1997

Kvapilová, E.: *Recent Development and the Future of the Welfare State in Slovakia*, Stockholm, SOFI, Meddelande 3, 1995

Kvapilová, E.: *Social Policy in Slovakia (recent development)*, paper presented at the international seminar *The Future of Welfare State in Post-Communist Europe*, Prague, April 24-26, 1997

OECD Ecomic Surveys, the Slovak Republic 1996, Paris, OECD, 1996

Problematika dlhodobej nezamestnanosti v Slovenskej republike, Bratislava, F.E. Stiftung, 1996

Sociálna štatistika 1996, Bratislava, Štatistický úrad SR, 1997

Vybrané ukazovatele zo sociálneho zabezpeèenia 1994, 1995, Bratislava, Štatistický úrad SR, 1995, 1996

6 The Czech Republic

6.1 Short summary

The purpose of this report is to offer a concise background information on social policy, labour market policy and labour migration in the Czech Republic by describing the development since 1989, current state and the main tendencies. The report is divided into three parts: the first part is devoted to social policy development, meaning in particular, the social insurance schemes (pensions and sickness insurance), health insurance, state social support to families and the state assistance. The second part deals with passive and active labour market policy measures and labour migration issues. Part three is virtually an appendix where a background information on basic geographic, demographic and economic indicators of the country is summarised and basic relations between the EU and the Czech Republic are described.⁸⁰

⁸⁰ For "The legacy" and "Foundations of a new social policy see the report on Slovakia".

6.2 Social Policy

6.2.1 Pensions

Since the early 1990s several changes have been introduced into the existing pension system in the Czech Republic. Here are the most important of them:

a) "anti-discrimination measures"

- Court rehabilitation (Act No 119/1990 Coll.) and the out-of-Court rehabilitation (Act No 87/1991 Coll.) were introduced in order to rehabilitate those who were under the previous regime persecuted and consequently dismissed from work mainly because of their political views. Those citizens have been in principle entitled to claim their previous jobs as well as the corresponding pensions;⁸¹
- abolishment of extraordinary pensions (Act No 110/1990 Coll.) granted since the late 1950s to those who "achieved extraordinary results and work merit in the field of science, education, culture, defence, state administration and in the other areas of public life";
- cancellation of so-called job categories (Act No 235/1992) that favoured certain categories of workers, especially in physically demanding professions such as miners, ballet dancers, divers, pilots, etc. who had been entitled to lower legal retirement age and special pension supplements (fully in force since 2016);

b) adjustment of pensions

- adjustment of pensions in order to moderate the differences among pensions granted at different time periods, to reduce the impact of the economic reform on one of the most vulnerable groups of citizens and prevent mass poverty of the old and disabled. The adjustment has been a gradual though irregular process since 1990 when

⁸¹ Many of them were previously academics, university professors, public officials etc.

for the first time the flat rate compensatory benefit (140 Kèš) to reduce liberalisation of food prices was legislated.

In October 1990 the old-age, disability, partial disability, widows', orphans' and seniority pensions granted before October 1988 were increased (by some 100 Kèš in average), and pensions that were the only source of income were increased by 200 Kèš for an individual and set up between 1 700 to 2 000 Kèš for a couple (52 % and 61 % respectively of the average wage in 1990).

In November 1991 pensions increased again (by some 190 Kèš in average) as a result of the implementation of the Act on Increase of Pensions (No 46/1991). The act also set up the so-called social pension - the minimum pension for those unable to work (mainly because of the age), and a maximum pension that equalled 90 % of the previous earning but not exceeding 3 800 Kèš⁸² (an average wage in 1991 was 3 784 Kèš). It is, however, worth mentioning that in November 1991 the maximum pension was paid out only to some 1 % of pensioners while some 8.6 % of the total number of pensioners in Czechoslovakia lived below the official subsistence level.

Further adjustment of old-age, disability and seniority pensions was introduced in mid-1992. The increase depended on the date of pension granting and deviated from 30 Kèš (for pensions granted in 1991) to 290 Kèš (for pensions granted until the end of 1975). The only-source-of-income pension increased as well: for an individual to 1 760 Kèš and for a couple to 2 920 Kèš. The maximum pension remained unchanged though.

By the end of 1995 pensions were adjusted totally ten times. The adjustments were financed basically from the state budget surplus allowed by the relatively successful economic development in the country in the first half of the 1990s. Nevertheless, despite all adjustments average pensions amounted to around 80 % of a real value of average pensions in 1989.

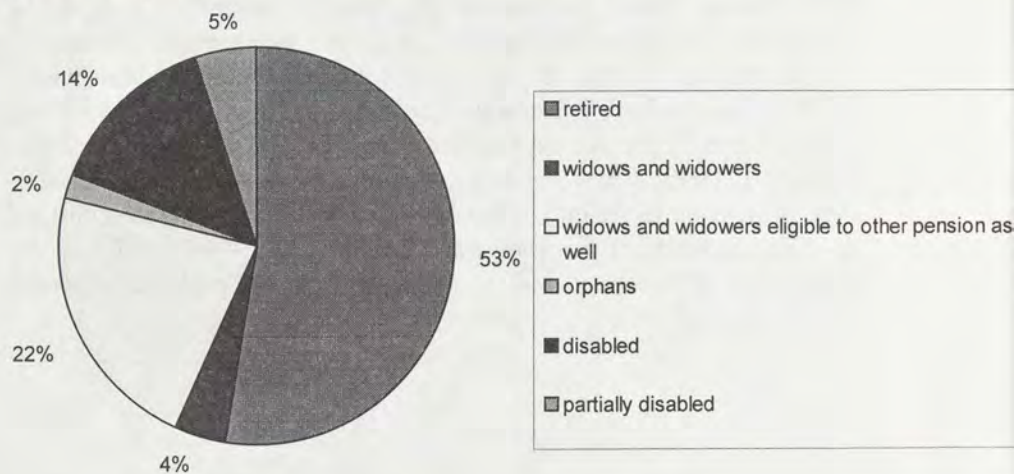
Regular indexation of pensions was introduced, as we have already mentioned, by the Act on Pension Insurance (No 155/1995 Coll.) on January 1, 1996. According to the act pensions are adjusted automatically when the index of consumer prices increases by 5 %. Moreover if the index of real earning growth for a calendar year reaches the value exceeding 1 in two succeeding calendar years the pension will be increased at least by a third of the average of the real earning growth in-

⁸² The pension ceiling was abolished by the Act No 155/1995 Coll. on Pension Insurance, since January 1, 1996.

dexes for a calendar year in question. Thus during 1996 the pensions were indexed twice: in April by 13 % in average, and in October by 10 % in average. Hence the average old-age pension reached from 4 238 Kè to 4 661 Kè, that is around 57 % of an average earning in 1996.

The pension reform has been legally completed by implementation of the Supplementary Pension Insurance Act of 1994 (a state subsidised scheme) and by the Act on Pension Insurance of 1995 (effective since January 1, 1996). Chart 1 shows the number of pensioners according to type of pension in the end of the 1996 (total number of persons entitled to different kinds of pensions was in the end of 1996 2.5 mil and the ratio between pensioners and economically active population in the end of 1995 was 53.6 %).

Chart 1: Number of pensioners according to type of pension in % (31.12.1996).



Source: Ministry of Labour of the CR, 1996

Pension insurance is compulsory (for employees), uniform for all insured persons, and mandatory when the necessary conditions are met. The Czech Social Security Administration (CSSA) supervised by the Ministry of Labour (ML) of the CR is responsible for the administration. Apart from supervising the CSSA the competencies of the ML include to direct and monitor the national social security system and to implement international agreements in the field of social insurance. The CSSA operates via its 86 regional offices: determines amounts of pension insurance, collects premiums for pension insurance, and pays out the pensions.

Pension insurance is financed from contributions of employees and employers on a pay-as-you-go basis (see table 1 below).

Table 1: Contributions to the Pension Insurance, base in 1996 (%).

contributors	%	of
employers	19.5	the volume of employees' wages
employees	6.5	gross wage before taxation
individual entrepreneurs	26.0	voluntary base but not less than 35% of income after the deduction of expenses expended on achieving, ascertaining and maintaining this income

Source: Ministry of Labour of the CR, 1996

Up to 1995 contributions to pension insurance as well as pension insurance benefits were a part of the state budgetary income and spending. In January 1996 a special account within the state budget frame was established to cover pension insurance. An eventual surplus of this account should be shifted to the state financial assets and exclusively used for raising insurance benefits and/or covering a negative balance of insurance payments for pension insurance. The state is a guarantor of any deficit.

There are two basic conditions that entitle a the person to claim old-age pension insurance allowance: the age limit (65 years)⁸³ and a required working period (25 years). The person can claim old-age pension prior to legal retirement age if s/he worked at least 25 years, s/he is registered at the local labour office as actively searching for a job at least 180 days and s/he is within a 2 year period of attaining a legal retirement age. Then the person is entitled to a reduced pension (by 1 % for each started 90-day period by which the person reaches the legal retirement age, afterwards s/he is entitled to receive a pension in a full amount).

Old-age pensions consist of two components: a basic pension which is the same for all pensioners and the supplementary pension that is earning-related. The amount of the basic component is (since September 1997) 1 260 Kè/month. The earning-related pension is calculated as a percentage of the computation base according to the duration of an

⁸³ The legal retirement age prior to December 1995 was for men 60 years, for women 53-57 years (depending on the number of children). The Pension Insurance Act of 1995 has phased the retirement age of 62 years for men and 57-61 for women by 2 months/ year for men and 4 months/ year for women by 2006.

insurance period attained before the old-age pension entitlement and according to the period of insurance after entitlement to the pension. The percentage assessment component of a pension should be 1.5 % for each calendar year of the insurance period acquired before entitlement to pension and shall be increased by 1 % for each 90 days during which an insured person has been employed (or self-employed), and at the same time does not receive an old-age or disability pension. Minimum pension is set up at a basic component old-age pension level – 1 260 Kč per month since September 1997.

Table 2: Average monthly pensions paid (December 31) in Kč/CZK.

Indicator	type of pension	1990	1992	1993	1994	1995
paid from employed persons' security scheme	S	1 763	2 283	2 824	3 389	3 798
paid from co-operative farmers' security scheme	I	1 603	2 117	2 683	3 227	3 617
paid from own account workers' insurance scheme	V	1 197	1 622	1 954	2 480	2 813
	V-comb.	1 766	2 481	3 140	3 726	4 163
	S	1 549	2 097	2 624	3 191	3 600
	I	1 562	2 099	2 646	3 209	3 616
	V	1 118	1 461	1 781	2 306	2 643
	V-comb.	1 553	2 290	2 950	3 543	3 988
	S	935	1 516	2 115	2 870	3 399
	I	857	1 425	1 980	2 650	3 019
	V	1 137	1 645	1 886	2 347	2 604
	V-comb.	1 220	1 804	2 250	2 800	3 207

S -- old/age pension

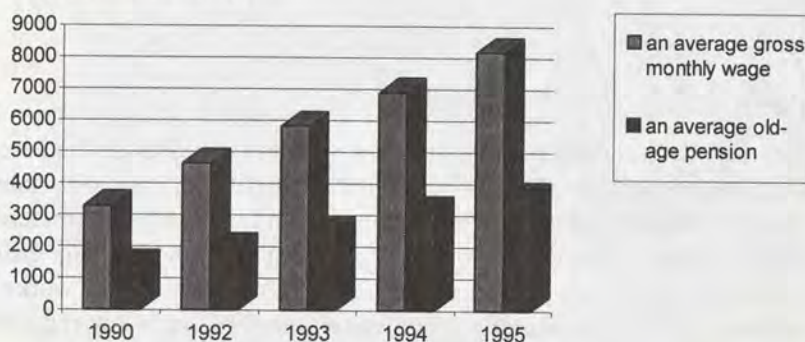
I -- disability pension

V -- widows' pension

V-comb. -- widows' pension combined

Source: Czech Statistical Yearbook 1996, Bureau of Statistics of the Czech Republic, 1997

Chart 2: The Development of Average Gross Monthly Wage and an Average Old-Age Pension (in Kè).



Source: Ministry of Labour of the CR, 1996

The supplementary Pension Insurance scheme was launched in February 1994 and is based on the citizen principle – enables the citizens to voluntarily join the scheme in order to increase their income for the case of retirement, disability and death – irrespective of their employment status. Institutions responsible for administering the supplementary pension insurance are the pension funds – joint stock companies the founders (shareholders) which can be trade unions, banks, enterprises and individuals. The pension funds are authorised by the Ministry of Finance in the case they meet certain conditions and follow the rules.⁸⁴ In case of mismanagement or breaking the rules the Ministry of Finances is authorised to impose a fine or even terminate the functioning of a pension fund.

The contributions are not uniform – they depend on the contract signed between an insured person and the fund. However the minimum contribution is 100 Kè a month. The scheme is directly subsidised by the state – the state pays a contribution of approximately 25 % of the insured person contributions but maximum 500 Kè monthly.

The level of benefits is, of course, depending on the contributions (including the state subsidies) and success of the pension fund investments. An insured person can claim benefits when s/he is at least 50

⁸⁴ To create a pension fund a minimum base capital of 20 million Kè is necessary. The pension fund is eligible to decide about the investment of assets, however according to certain rules, e.g. it should not own more than 10% of the shares of one insurer. Profits are distributed in the following manner: at least 5 % flow to a reserve fund, maximum 10 % to shareholders and the rest is divided among participants of the scheme.

years old. There is no minimum insurance period, but it should not exceed 5 years.

6.2.2 Sickness Insurance

Sickness insurance at present involves sickness benefits (in the case of short-term work incapacity), short-term benefits for care of a family member, income support during pregnancy and maternity and maternity benefit. While pension insurance has undergone radical legal, institutional and other changes since 1990, sickness insurance still works, in principle, as it did under the previous regime. The main law regulating sickness insurance is the Employees' Sickness Insurance Act No 54/1956 Coll.

The institutions responsible for administering and monitoring sickness insurance are identical with those responsible for compulsory pension insurance. Sickness benefits are financed from contributions (see table 3 below).

Table 3: Contributions to Sickness Insurance, base 1996 (%).

contributors	%	of
employers	3.3	the volume of employees' wages
employees	1.1	gross wage before taxation
individual entrepreneurs	4.4	voluntary base but not less than 35% of income after the deduction of expenses expended on achieving, ascertaining and maintaining this income

*for individual entrepreneurs (self-employed persons) sickness insurance is voluntary. At present some 60% of all self-employed persons are voluntarily insured, mainly because the contribution is deductible from the income.

Source: Ministry of Labour of the CR, 1996

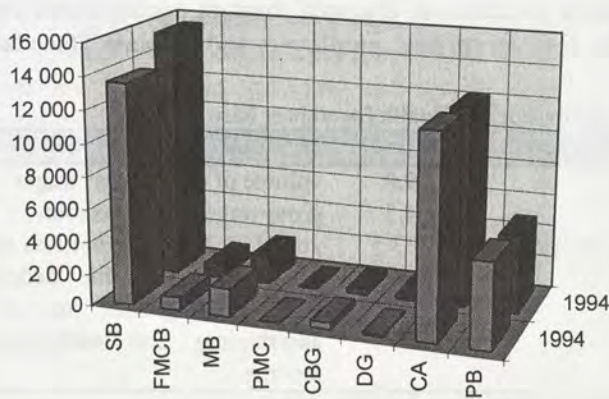
The collected contributions for sickness insurance are part of the state budget, however no special account to cover sickness insurance benefits within the framework of the state budget exists (as it is in the case of pension insurance).

An employee is eligible for sickness insurance benefits in case of temporary work incapacity. Sickness benefits are paid out for calendar days and there is no waiting period. The maximum eligibility period for

receiving sickness benefits is one year. This can, however, in certain cases be prolonged up to 2 years.

The level of benefits is computed from the employee's daily premium assessment base, but is maximum 270 Kè per day. During the first three days a sick person receives 50 % of the daily premium assessment base, the rest 69 %. In 1995 the ratio of daily sickness benefit to daily gross wage was 51 %, in relation to net wage it amounted to 77 %. Chart 3 below shows the structure of sickness insurance benefits as well as the amount of Kè (in mil) paid out of the state budget for particular sickness benefits in 1994 and 1995.

Chart 3: Sickness Insurance Benefits in mil Kè.



Source: Ministry of Labour of the CR, 1996

SB—sickness benefits, FMCB—family member care benefits, MB—maternity benefits, PMC—pregnancy and maternity compensation, CBG—child birth grants, DG—death grants, CA—children's' allowances, PB—parental benefits.

6.2.3 Health Insurance

The health insurance provides universal health services (such as diagnostic care, provision of drugs, therapeutic care, etc.) to all citizens and residents employed in the Czech Republic who are insured under the social security pension scheme. The health insurance is administered by the health insurance companies that are public-legal bodies supervised by the Ministry of Health.⁸⁵ The organisation of the health insurance consists of several levels: the central insurance office, district insurance offices and branch offices.

The health insurance is financed through contributions of premium payers – the insured persons, employers and the state⁸⁶ (see table 4).

Table 4: Contributions to Health Insurance, base 1996.

contributors	%	of
employers	9.0	volume of employees' wages
employees	4.5	gross wage before taxation
individual entrepreneurs	13.5	voluntary base, but not less than 35% of income after the deduction of expenses expended on achieving, ascertaining and maintaining this income

Source: Ministry of Health of the CR, 1996

The total expenditures for health in 1995 was about 7.3 % of GDP, from which approximately 7 % was paid via the state budget and the rest via contributions of other premium payers. The per capita expenditure on health care in the same period reached 8 888 Kč.

The health insurance is mandatory in case the conditions are met (permanent residency, contributions paid to the social security pension scheme). The patient does not participate in the hospitalisation costs. However, for the future his or her financial participation is considered.

⁸⁵ From 1993 (when financing of the health insurance was separated from the state budget) to 1996 the number of health insurance companies shrunk from 27 to 16 and this trend goes on in 1997. The main reason for this development is insolvency.

⁸⁶ The state makes payments for certain categories of citizens such as children, pensioners, women at maternity leave, etc.

Most pharmacies in the Czech Republic are privatised as well as out-patient doctors' practices and privatisation of some hospitals is under way.⁸⁷

6.2.4 State Social Support (SSS)

The main laws regulating the state social support are the State Social Support Act (No 117/1995 Coll.), Subsistence Level Act (No 463/1991), and Act on Social Need (No 482/1991). The state social support is designed first of all for those families with dependent children who find themselves under a certain officially defined income level. The state social support is covered by the state budget. Some provisions are universal, others are means-tested and several are calculated on the basis of the official personal needs amount. Table 5 offers an overview of current universal and means-tested benefits and their share on total spending as % of the SSS.

⁸⁷ The privatisation process began in 1992 and by the end of 1993 almost 90% of general practitioners and 70 % of paediatricians had been working on a private basis.

Table 5: SSS Benefits (March 1997).⁸⁸

Benefits	% of the SSS Spending
A. Universal benefits:	8.4
1. parental allowance: 1.10 multiplier of the sum necessary for covering a parents' personal needs	
2. foster care: 0.67 multiplier of the sum * necessary for covering a fostering person personal needs	
3. birth grant: 1 child - 4.0 multiplier of the sum ** for covering a child's' needs, 2 child-ren - 5.0 multiplier of sums necessary for covering the needs of 2 kids, 3 and more children - 9 multiplier□	
4. funeral grant: 3000 Kè	***
B. Means-tested benefits	
1. child allowance	61.5
2. social allowance	12.6
3. commuting grant	12.2
4. housing grant	4.6

Note: *, **, *** - total 0.7, □ since July 1, 1997 this amounts for 1 child 5 920 Kè, for twins 14 800 Kè, three kids 39 960 Kè.

Source: Bulletin of the MLSA of the CR Sociální politika, the, No 7-8, 1997, p. 31

The principal universal benefit paid out of the SSS (at least as far the share of the SSS spending is concerned), parental allowance, could be claimed by a parent in the case when he or she provides full-time care for at least one child up to the age of 4 years or 7 years – in the case of a disabled or seriously ill child – provided that the parent does not re-

⁸⁸ Total SSS expenditures in March 1997 - approximately 3.5 mil Kè.

ceive a regular work income⁸⁹ or is not covered by employment related social security benefits. At present a parental benefit amounts to 2 222 Kè/month which is 202 Kè above the official subsistence level.

The most important means-tested benefits within the SSS framework are child allowances and social allowance. A person (usually a parent) is entitled to child allowance if the decisive household income does not exceed the minimum subsistence amount for a particular family calculated in 3 levels:

A. when the household income does not exceed the minimum subsistence level for a particular household when multiplied by the coefficient 1.1,

B. when the decisive household income does exceed the subsistence level multiplied by the coefficient 1.1 and does not exceed the subsistence level multiplied by 1.8,

C. when the decisive household income exceeds 1.8 multiplier of a households' subsistence level but does not exceed 3 times the households' subsistence level income. Particular child allowances for different age groups of children calculated according to the above household income levels are since July 1, 1997 as following (table 6):

Table 6: Child Allowances (in Kè/month).

Age Group	Household Income Levels		
	A	B	C
6 years and less	474	415	208
6 - 10 years	525	460	230
10 - 15 years	621	544	272
15 - 26 years	682	597	299

Source: Bulletin of the MLSA of the CR, Sociální politika No 7-8, 1997, pp. 18-19.

⁸⁹ However, a parent is allowed to be involved in a gainfull job without losing the right to claim parental allowance, if he or she does not work for more than 2 hours a day or his or her work income after tax deduction and social insurance contributions does not exceed the minimum subsistence level (effective of July 1, 1997 the minimum subsistence level is 2020 Kè/month).

6.2.5 Social Assistance

Social assistance is the third and the least designed and developed pillar of the new social security system in the Czech Republic. So far only the basic principles of a new law concerning social assistance have been discussed by the Czech parliament. For the time being social assistance, financed from the state budget, helps to solve difficult social situations of those who for objective reasons (age, illness, etc.) cannot manage their problems alone or with help of their families. The basic law governing this area of the social security system is the Minimum Subsistence Amount Act (No 463/1991 Coll.) that determines the minimum subsistence amount of income for the above persons. The minimum subsistence amount consists of two items:

1. the amount necessary for covering food and essential personal needs (according to age groups),
2. the amount necessary for covering essential household expenditures (according to the size of a household).

The monthly minimum subsistence amounts, in effect as of July 1, 1997 are as follows (table 7):

Table 7: Minimum Subsistence Level Amounts (Kč/month).

Minimum Subsistence Amount for Covering:			
Basic Personal Needs		Necessary Household Costs	
Age Group	Amount	Number of Household Members	Amount
6 years and less	1 480	single	1 020
6 - 10 years	1 640	a couple	1 330
10 - 15 years	1 940	3 - 4 persons	1 650
15 - 26 years	2 130	5 and more persons	1 860
others	2 020		

Source: Bulletin of the MLSA of the CR, Sociální politika, No 7-8, 1997, p. 18.

Legal changes under preparation

- A new Social Assistance Bill is under preparation. The general idea is to offer more adequate assistance to those in need. This in practice means tighter eligibility criteria and stronger incentives to work. Changes are expected in the organisation and delivery of the social assistance: social services (as a significant part of social assistance) will be provided by local and district administration bodies. The state will guarantee only the minimum cash income of each citizen under the same conditions;

- A amendments to the pension insurance are prepared, in particular more detailed rules for indexation of pensions;

- A new regulation of the sickness insurance is also under preparation. The leading idea is to reinforce the link between earnings and benefits. The present redistribution mechanism favours low-wage earners because of the existence of a maximum daily sickness allowance with a relatively low replacement ceiling. Moreover waiting days are proposed to be introduced (a period of three waiting days).

Political discussion

- The separation of social insurance funds is a subject of political controversies between the ruling party coalition and the political opposition (mainly trade unions and the Social Democratic party). While the government would prefer the financing of social insurance to stay a part of the state budget, the opposition prefers the solution already introduced in Slovakia – separation of the pension and sickness funds and the establishment of specialised public bodies responsible for social insurance.

- The government puts forward some rather radical proposals concerning the organisation and financing of pensions – an introduction of compulsory contributions for a funded pension scheme (the Chilean Model). However, this proposal has not gained much support so far, and trade unions are strongly opposed to such solution. One of the most often mentioned arguments against the scheme is, that it could be affordable only for higher income earners.

- An often discussed topic is the safety of the already launched supplementary pension insurance scheme: there are state subsidies to the scheme, however no state guarantee concerning the benefits.
- The government also proposes some fundamental changes in the financing of health care. Again, the introduction of private compulsory accounts to cover health care is being suggested. Some 70 % of the health care (necessary health service and drugs) should according some proposals, be covered on a solidarity principle (redistribution) while the rest of the health care "overstandard" should be paid directly from a particular private account. It is worth mentioning, that the proposal presupposes that even after retirement an insured person has no right to withdraw his or her "savings" (Singaporean Insurance Model).

Main trends

The main features of the social reform in the Czech Republic can be very briefly summarised as follows:

1. A changing role of the state: on one hand there is an evident and rather well documented trend towards de-etatisation of the social security system as far as financing, administration and delivering of services are concerned. On the other hand there is a visibly growing role of the state (meaning mainly the government) in re-shaping the fundamental principles of the inherited social security system, that could be characterised as
2. Mitigation of universalism, introduction of corporatism and liberal elements to the social security system, meaning first of all liquidation of universal cash and in-kind benefits, and introduction of means-testing, targeted programmes, voluntary insurance schemes, etc.
3. A shift of responsibility for social security towards citizens, municipalities, NGO's – an effort to set up certain (very low) minimum social standards guaranteed to all citizens by the state on the basis of a proven need responsible to for anything "above" are – to a different extent – individuals, families, employers, municipalities, etc.
4. The above process is very often accompanied by marketisation and commercialisation of broadly defined social services (pensions, health care, social care, education, etc.)

6.3 Labour Market Policy

Unemployment in the Czech Republic has not been a serious problem so far. Since the end of 1989 official unemployment rates have increased from zero to 3.8 % (in June 1997, some 194 000 registered job-seekers of which 57.3 % were women) that is an exceptionally low rate by international comparison. The reasons behind the "Czech miracle" are complex. Among those that have contributed to this phenomenon probably most significantly belong:

- a sharp decrease of employees who reached post-productive age. In the early 1990s their number fell by more than 50 %;
- the introduction of the early retirement scheme. Some 300 000 employees retired before reaching an official retirement age in the first years of transition;
- decrease of labour participation of women: partly voluntary, partly as a result of dismissals;
- sharp increase of those legally and illegally employed abroad, mainly in Germany. Some estimations say about 250 – 400 000 persons;
- lack of reliable statistical data concerning the real extent of unemployment;
- a relatively sluggish privatisation process that prevented bankruptcies of huge state-owned companies that have employed a significant portion of labour force;
- low wages that have helped the Czech companies remain competitive and to avoid bankruptcies and hence mass dismissals;
- a diversified, geographically relatively well allocated industrial structure that allowed for better labour mobility, etc.

Table 8: General and Specific Unemployment Rates: by region, education and age group, December 1995 to February 1996 (in %).

Indicator	Total	Males	Females
General unemployment rate (ILO)	3.4	3.0	3.9
Region:			
Prague	1.4	1.4	1.5
Central Bohemian	3.1	2.4	4.0
South-Bohemian	2.1	1.4	2.9
West-Bohemian	2.7	2.4	2.9
North-Bohemian	6.5	5.6	7.6
East-Bohemian	2.6	1.9	3.4
South-Moravian	3.1	3.1	3.2
North-Moravian	4.5	4.0	5.0
Specific unemployment rates			
Highest educational attainment:			
	10.4	12.1	9.3
primary and without education			
Apprenticeship	3.4	3.0	4.1
Secondary vocational	2.7	1.8	3.7
Apprenticeship with GCE	2.7	3.6	1.1
Secondary vocational with GCE	1.7	1.2	2.2
Secondary general with GCE	2.4	1.7	2.6
University	0.5	0.3	0.7
Age groups:	12.3	11.6	13.2
15-19			
20-24	4.5	4.8	4.1
25-29	3.9	2.9	5.1
30-34	3.2	2.2	4.3
35-39	3.1	2.4	3.8
40-44	2.5	2.3	2.8
45-49	2.3	1.8	2.8
50-54	2.0	1.7	2.4
55-59	2.3	1.8	3.3
60-64	3.6	4.3	2.3
65 and more	3.4	3.2	3.9
at working age	3.4	2.9	3.9
at post-productive age	3.5	3.8	3.2

Source: Statistical Yearbook of the CR, the Czech Statistical Bureau, Prague 1997.

The fundamental law governing the labour market policy (LMP) in the Czech Republic, both passive and active measures, is the Employment Act No 1/1991, Coll. with amendments. The Ministry of Labour and Social Affairs is the only body at the national level that is responsible for the LMP. Some 160 local and 77 regional Labour Offices subordinated to the MLSA are responsible for administering active as well as passive LMP measures. The LMP is financed via the state budget and contributions of employers and employees that are at present as follows: 3.2 % is paid by the employers, and 0.4 by the employees, self-employed persons (individual entrepreneurs) pay 3.6 % of the measurement base (see the measurement base for social insurance contributions).

6.3.1 Passive measures

A registered job-seeker is entitled to receiving unemployment benefits if she or he has worked at least 12 months in the past three years and is actively looking for a job. The benefits are paid for a maximum period of 6 months. The replacement rate is for the first three months 60 % of the net monthly earning achieved in the previous employment and for the rest of 3 months it is 50 %. Those who participate in some of the retraining programmes receive 70 % of their previous average net wage. For those who do not meet the above conditions (school-leavers, women who have not been employed in last three years, etc.) flat rate benefits are paid, calculated as a multiplier of the minimum subsistence level for an adult person (above 26 years). The maximum coefficient is 1.5 multiple of the minimum subsistence level, or, for those in retraining 1.8 multiple – during maximum a 6 month period.

6.3.2 Active labour market policy

In 1996 around 22 % of the total LMP (2 700 mil Kč) expenditures paid from the state budget were used for covering the active measures. Active measures include Socially Purposeful Jobs Scheme, Public Works retraining, and different forms of subsidies for employers who hire specific groups of registered unemployed (long-term unemployed, young people, disabled etc.) (For specification of the programmes see the report on Slovakia).

In 1996 the Labour Offices placed more than 4 000 job-seekers in the Socially Purposeful Jobs scheme, some 10 000, mainly low-skilled

persons were placed in Public Works scheme, almost 5 000 registered young unemployed were placed in subsidised jobs for young people; the Labour Offices subsidised more than 500 new jobs for disabled people. The most frequent measure used in 1996 by the Labour Offices was retraining.

Table 9: Expenditures on ALMP measures in 1996.

Program	mil Kè
Socially Purposeful Job Scheme	102.4
Public Works	199.1
Youth measures	100.3
Disabled	57.4
Retraining	0.1
Other expenditures on ALMP	140.7
Total	600

Source: Bulletin of the MLSA of the CR, Sociální politika No 6, 1997

6.4 Labour Migration

A relatively high labour migration within the country before 1989 has slow down in recent years. According to the 1991 census some 3 % of the population migrated, while around 17% commuted to work (33 % of all economically active persons). The situation worsened as a result of several factors, among which the most significant was a worsening of the situation on the housing market when the prices for dwellings went significantly up and housing construction stagnated.

In the end of 1996 the Labour Offices in the CR registered more than 70 thousand valid work permits (foreign nationals). This number increased comparing to the end of the previous year by some 18 thousand. Table 10 shows the development of the number of valid work permits between 1993 and the end of 1996.

Table 10: Number of valid work permits (Development in 1996).

Rank	Country	Dec. 93	Dec. 94	Dec. 95	Mar. 96	June 96	Sep. 96	Dec. 96
1	Ukraine	7745	12682	26748	30660	40029	42533	42056
2	Poland	10559	8719	12071	11988	12680	13003	12843
3	USA	1183	1467	1735	1737	1795	1589	1649
4	Germany	660	1143	1462	1380	1485	1433	1457
5	Bulgaria	633	616	841	778	925	1098	1442
6	GB	885	1096	1224	1204	1316	1058	1233
7	Macedonia			473	621	583	936	1051
8	Russia	1317	639	726	701	778	879	925
9	Romania	489	724	780	789	925	1083	899
10	Belorussia			279	496	655	806	851
11	Mongolia	256	209	307	319	363	433	574
12	Yougosl.	1906	1853	626	544	535	493	504
13	Armenia			453	375	429	460	465
14	France	219	299	391	402	430	4443	457
15	Austria	309	381	434	432	452	465	449
	Others	2120	3043	3986	3670	3943	3766	4147
	Total	28281	32871	52536	56096	67326	70478	71002

Source: MLSA of the CR, 1997

To complete the information on those foreigners legally employed in the CR one has to add some 45 thousand of those who were holders of valid entrepreneur licences. Hence, total registered employment of foreigners in the CR towards the end of 1996 reached the number of approximately 190 thousand persons.

Apart from the nationals of those countries showed in table 10, some 72 thousand Slovak citizens were employed in the CR (increase by some 13 thousand comparing to 1995).

The official statistics on Czech citizens employed abroad in 1996 includes some 19 thousand persons which almost 10 thousand were

employed in Germany and around 3 thousand in Austria. However, there has been a visible decrease in recent years: while in the end of 1995 some 23 thousand Czechs worked legally abroad, their number in 1996 shrunk to some 19 thousand; the most significant decrease of Czechs employed abroad occurred in Germany and Austria (by some 3 thousand between 1995 and 1996).

In the first half of 1997 the economic situation in the Czech Republic became more complicated. In June the government introduced significant cuts (17 bill Kč) especially in social expenditures with a negative impact on pensioners, unemployed and those entitled to child allowances (so-called small package of economic measures)⁹⁰. As far as the development of unemployment is concerned the experts from the Ministry of Labour suppose that the average unemployment rate in 1997 does not exceed 4 %. In the nearest future one can expect:

1. a shift of employment opportunities from the primary and secondary sector towards services. However, the number of new jobs in the tertiary sector will not be sufficient to cover the needs of job-seekers,
2. stagnation of regional unemployment (low labour mobility).

There also exist signals indicating the increase of technological unemployment (as a result of a restructuring of outdated industries) and new dismissals resulting from rationalisation and expected bankruptcies of big enterprises.

⁹⁰ Indexation of pensions should be introduced when inflation reaches 10 % (before it was 5 %); unemployment benefits decreased by 10 % and tighter conditions for child allowance entitlement mean, that the member of families entitled to receiving child allowance in three levels A, B, C is reduced from 95 to 60-70 %.

Appendix

Table A: Basic Geographic Indicators of the CR, 1997.

Total area	78 866 sq.km
Number of Regions	8
Number of districts	77
Number of municipalities	6 233
Density of population per km	131
Length of the border with: Austria	466,3 km
Germany	810,3 km
Poland	761,8 km
Slovakia	272,0 km

Source: Statistical Yearbook of the Czech Republic, Bureau of Statistics, 1996

Table 2.A: General Demographic Characteristics in the end of 1995.

Population in '000:	10 321
Females:	5 305
Life birth per 1000 inhabitants:	15.1
Deaths per 1000 inhabitants:	10.7
Natural increase per 1000 inh.:	4.3

Expectation of life at birth in years: 70 for males, 76.9 for females expectation of life at the age of 65:12.7 years for men, 16.2 years for women.

Table 3. A: GDP (in bill. Kè).

GDP	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
current prices	567.3	716.6	791.6	910.6	1 037.0	1 252.0	1 414.0
constant prices	503.7	432.1	404.5	400.7	411.2	1 137.0	1 186.6

Source: Statistical Yearbook of the CR, Statistical Bureau of CR, 1997

The EU Image in the CR

According to Central and Eastern Eurobarometer from March 1997 the image of the EU among population in the CR is quite stable, 33 % are positive, 42 % neutral, 9 % negative. Among decision makers: 68 % are positive, 26 % neutral, 3 % negative.

Other References:

Sociální politika, Bulletin of the Ministry of Labour and Social Affairs, Vol. 22, No 1–12, Vol. 23, No. 1–8.

Country Policy Paper Czech Republic, EC Phare Consensus Programme, Final Report, June 1996.

Remr, J.: Politika sociálního zabezpečení v ÈR (dùchodové zabezpečení), draft paper, February 1997.

Slezáková, L.: Old–Age Pension System After 1989 in the Czech Republic, CEU, Prague, April 1997.

OECD Economic Surveys, The Czech Republic, OECD Paris, 1996.

Mácha M.: Státní sociální podpora v ÈR, draft paper, February 1997.

Klvaèová, P.: Labour Market and Unemployment in the Czech Republic, CEU Prague, April 1997.

CESTAT, Statistical Bulletin, 1996–4.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonstrågor. K.
7. Byråkratin i backspeglarna. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstitut. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Valfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografi. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdslagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden Rättslig reglering – Grundlag – Lag om trossamfund – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personalutlysning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. S.
 62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland betong och kojor från Storstadskommittén. S.
 63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
 64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd + Bilagedel. A
 65. Polisens register. Ju.
 66. Statsskuldpolitiken. Fi.
 67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
 68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
 69. Besparingar i stort och smått. U.
 70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna – uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
 71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
 72. En lag om socialförsäkringar. S.
 73. Inför en svensk policy om säker elektronisk kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet och SEIS den 11 december 1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
 74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. Jo.
 75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. Fi.
 76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
 77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
 78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
 79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
 80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
 81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
 82. Lika möjligheter. In.
 83. Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. A.
 84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
 85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomst begrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst. S.
 86. Punktskattkontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. Fi.
 87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
 88. Upphandling för utveckling. N.
 89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
 90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. In.
 91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor.
Jo.
 92. Medieföretag i Sverige – Ågande och strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
 93. Hantering av fel i utjämningsystemet för kommuner och landsting. In.
 94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
 95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
 96. Lokalförsörjning och fastighetsågande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. Fi.
 97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
 98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
 99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
 100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. Ku.
 101. Behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. Fö.
 102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. Jo.
 103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
 104. Polis i fredens tjänst. UD.
 105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
 106. En fond för unga konstnärer. Ku.
 107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
 108. Att lämna skolan med rak ryg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. U.
 109. Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. Fö.
 110. Säkrare obligationer? Fi.
 111. Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. Ju.
 112. En samordnad militär skolorganisation.
 113. Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. A.
 114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. A.
 115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. A.
 116. Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. S.
 117. Barnets bästa – en antologi. S.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

117. Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. Ku.
118. Delade städer. S.
119. En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. S.
120. Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. U.
121. Skolfrågor – Om skola i en ny tid. U.
122. Rättigheter i luftfartyg. K.
123. Ett effektivare näringsförbud. N.
124. IT-kommissionens hearing om den nya medie- och programvaruindustrin. Andrakammarsalen, Riksdagen, 1997-06-16. K.
125. Ett svenskt investerarskydd. Fi.
126. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
127. Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. Ju.
128. Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. UD.
129. Kollektivtrafik i tid + Bilaga. K.
130. Effektivare statlig inköpsamordning. Fi.
131. Lag om premiepension. Fi.
132. Antimicrobial Feed Additives. Jo.
133. Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). Jo.
134. Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och rättsäkerhet. S.
135. Ledare, makt och kön. A.
136. Kvinnors och mäns löner – varför så olika? A.
137. Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. A.
138. Familj, makt och jämställdhet. A.
139. Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. A.
140. Fonogramersättning. Ku.
141. Boken i tiden. Ku.
142. Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. S.
143. Större EU – säkrare Europa. UD.
144. Försvarets fastigheter.
Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. Fi.
145. Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. M.
146. Grunddata – i samhällets tjänst. Fi.
147. Barns bilder av åldrande
– en fråga om bemötande av äldre. S.
148. Utbildningskanalen. U.
149. Miljön i ett utvidgat EU. M.
150. EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning. Jo.
151. Food and the environment, Swedish strategy for the future of EU agriculture. Jo.
152. Uppehållstillstånd på grund av anknytning. UD.
153. Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet + Bilagedel. A.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]
Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]
Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. [127]

Utrikesdepartementet

- Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]
Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. [128]
Större EU – säkrare Europa. [143]
Upphållstillstånd på grund av anknytning. [152]

Försvarsdepartementet

- Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. [101]
Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. [109]
En samordnad militär skolorganisation. [112]

Socialdepartementet

- Röster om barn och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kotor.
Ett delbetänkande om barn och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kotor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]
Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. [116]

- Barnets bästa – en antologi. [116]
Delade städer. [118]
En tydligare roll för hälso- och sjukvården i
folkhälsoarbetet. [119]
Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och
rättssäkerhet. [134]
Högekostnadsskydd mot sjuklönekostnader. [142]
Barns bilder av äldre
– en fråga om bemötande av äldre. [147]

Kommunikationsdepartementet

- Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]
Rättigheter i luftfartyg. [122]
IT-kommissionens hearing om den nya medie- och
programvaruindustrin. Andrakamarsalen,
Riksdagen, 1997-06-16. [124]
Kollektivtrafik i tid + Bilaga. [129]

Finansdepartementet

- Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvar för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
Statsskuldpolitiken. [66]
Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. [75]
Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]
Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. [79]
Reformerad stabsorganisation. [80]
Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. [86]
Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]
Säkrare obligationer? [110]
Ett svenskt investerarskydd. [125]
Bilen, miljön och säkerheten. [126]
Effektivare statlig inköpsamordning. [130]
Lag om premiepension. [131]
Försvarets fastigheter.
Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. [144]
Grunddata – i samhällets tjänst. [146]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
Besparingar i stort och smått. [69]
Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. [107]
Att lämna skolan med rak rygga – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. [108]

Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. [120]
Skolfrågor – Om skola i en ny tid. [121]
Utbildningskanalen. [148]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]
EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]
Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]
Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. [102]
Antimicrobial Feed Additives. [132]
Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). [133]
EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning. [150]
Food and the environment, Swedish strategy for the future of EU agriculture. [151]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd + Bilagedel. [64]
Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. [83]
Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. [87]
Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. [113]
Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. [114]
Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. [115]
Ledare, makt och kön. [135]
Kvinnors och mäns löner – varför så olika? [136]
Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. [137]
Familj, makt och jämställdhet. [138]
Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. [139]
Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet + Bilagedel. [153]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Kulturdepartementet

- IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
Betalt-TV inom Sveriges Television. [60]
Grannlands-TV i kabelnät. [68]
Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. [92]
Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. [95]
Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]
Rapport med förslag om sändningsorter. [103]
En fond för unga konstnärer. [106]
Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. [117]
Fonogramersättning. [140]
Boken i tiden. [141]

Närings- och handelsdepartementet

- Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]
Upphandling för utveckling. [88]
Handeln med skrot och begagnade varor. [89]
Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]
Ett effektivare näringsförbud. [123]

Inrikesdepartementet

- Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]
Politik för unga
+ 2 st bilagor. [71]
Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. [81]
Lika möjligheter. [82]
Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. [90]
Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. [93]

Miljödepartementet

- Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]
En hållbar kemikaliepolitik. [84]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. [98]
En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]
Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]
Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. [145]
Miljön i ett utvidgat EU. [149]

